



HELSINGIN YLIOPISTO

Maatalous-metsätieteellinen tiedekunta
Metsätieteiden laitos

Yksityismetsätalouden edistämis- organisaatioiden kaksoisrooli

Vuokko Halkonen

Pro gradu -tutkielma
Metsien luonnonvara- ja ympäristötaloustiede
Lokakuu 2013



Tiedekunta/Osasto Fakultet/Sektion – Faculty Maatalous- ja metsätieteellinen		Laitos/Institution– Department Metsätieteiden laitos	
Tekijä/Författare – Author Vuokko Halkonen			
Työn nimi / Arbetets titel – Title Yksityismetsätalouden edistämisorganisaatioiden kaksoisrooli			
Oppiaine / Läroämne – Subject Metsien luonnonvara- ja ympäristötaloustiede			
Työn laji/Arbetets art – Level Pro gradu -tutkielma		Aika/Datum – Month and year Lokakuu 2013	Sivumäärä/ Sidoantal – Number of pages 87
Tiivistelmä/Referat – Abstract <p>Tutkielman tavoitteena on selvittää, mitä kantelu Euroopan komissiolle sääntöjenvastaisista valtiontuista metsäorganisaatioille kertoo yksityismetsätalouden organisaatiojärjestelmästä suomalaisessa metsätaloudessa. Yksityismetsätalouden edistämisorganisaatioilla tarkoitetaan metsäkeskuksia ja metsänhoitoyhdistyksiä. Kantelussa näiden organisaatioiden asema kuvataan ongelmallisena ja kilpailun epäkohdat metsäpalveluiden markkinoilla merkittävänä. Tätä varten tutkielmassa keskitytään tarkastelemaan organisaatioiden roolia osana metsähallintoa ja metsäpalveluiden markkinoita kantelun argumentteihin nähden.</p> <p>Tutkimusmenetelmänä on kuvaileva kirjallisuuskatsaus, jossa tutkittava ilmiö ja sen ominaisuudet pyritään kuvaamaan mahdollisimman laajasti ja liittämään ilmiö käsiteltävän aiheen historiaan ja kehityskulkuun. Aineistona on edistämisorganisaatioita koskevaa kirjallisuutta, virallisia asiakirjoja ja muita dokumentteja sekä tiedotusvälinemateriaalia. Aihetta lähestytään kilpailuol- keuden viitekehyksessä erityisesti valtiontukia koskevan sääntelyn osalta.</p> <p>Tapauksessa yksityishenkilön tyytymättömyys kanavoitiin kansalliseksi ongelmaksi viemällä se EU-tasolle. EU-säännösten ja valvontamenettelyn avulla pystyttiin vaikuttamaan kansallisiin instituutioihin, joihin ilman kantelun mahdollistamaa kanavaa olisi ollut keinojen ja tulokselli- suuden puolesta mahdoton tai ainakin hidas vaikuttaa. Taustoittamalla tarkastelua historian sekä nykyisen toimintaympäristön kuvauksella esiin nousi monia säännönmukaisuuksia, jotka tukivat kantelun argumentointia. Tulokset osoittivat, että metsätaloudessa vallitsevat ajatusmallit ja toimintatavat sekä organisaatioiden hallinnolliset ja toiminnalliset yhteydet tuntuvan ohjaavan voimakkaasti sitä, miten metsätalouden markkinaehtoinen toiminta on kehittynyt ja toimin- taympäristön haasteisiin on vastattu. Itse asiassa organisaatiojärjestelmään ja kilpailuasetelmaan liittyvien ongelmien voi nähdä ilmenneen neljässä eri muodossa, joita on havainnollistettu seu- raavin teemoin: yleinen etu, vakiintuneet toimintamallit, oman edun tavoittelu sekä passiivisuus.</p>			
Avainsanat – Nyckelord – Keywords metsäorganisaatiot, kantelu, valtiontuki, kilpailu, metsäpalvelumarkkinat			
Säilytyspaikka – Förvaringställe – Where deposited Viikin tiedekirjasto			
Muita tietoja – Övriga uppgifter – Additional information			



Tiedekunta/Osasto Fakultet/Sektion – Faculty Faculty of Agriculture and Forestry		Laitos/Institution– Department Department of Forest sciences
Tekijä/Författare – Author Vuokko Halkonen		
Työn nimi / Arbetets titel – Title The complex role of the Finnish private forestry organisations		
Oppiaine / Läroämne – Subject Forest Resource and Environmental Economics		
Työn laji/Arbetets art – Level Master's thesis	Aika/Datum – Month and year October 2013	Sivumäärä/ Sidoantal – Number of pages 87
Tiivistelmä/Referat – Abstract <p>The aim of this study is to outline what does the complaint for the European Commission concerning unlawful state aids for the forestry organisations reveal about Finnish forestry. In the complaint the competitive position of the Finnish Forestry Centre and Forest Management Associations is described unfair and the flaws of competition in the forest management services are shown serious. The focus of the thesis is to analyse the complex role of the Finnish private forestry organisations through the issues of governance and competition.</p> <p>The research method is a descriptive literature review. The case is described as detailed as possible through its history and political and economic circumstances. The literature consists of books, documents and articles. The topic is approached in the competition legislation framework, in particular, within the control of state aids.</p> <p>In the case the discontent with dominant forestry practices of a private forest owner was converted into a national issue by taking it to the EU level. Through the EU's state aid regulation and monitoring it was possible to influence the national institutions, which, without complaint, would have been impossible or, at least, slow. Looking at the background of the organisation and state aid system in the Finnish forestry emerged much regularity, which supported the complaint argumentation. The results showed that the established practices and, as well as, organisations' administrative and operational connections have strongly influenced on how the forestry market activities have evolved and the challenges in operating environment have been addressed. In fact, the problems related to the organisational system and competition setup can be seen occurred in four different forms, which are illustrated with the following themes: general interest, long-established operations models, self-interest and passivity.</p>		
Avainsanat – Nyckelord – Keywords forestry organisations, complaint, state aid, competition, forest management services		
Säilytyspaikka – Förvaringställe – Where deposited Viikki Science Library		
Muita tietoja – Övriga uppgifter – Additional information		

Sisällys

1 JOHDANTO	1
1.1 Tutkimuksen tavoite ja tausta	1
1.2 Tutkimusasetelma- ja kysymykset	3
2 KANTELU EUROOPAN KOMISSIOLLE SÄÄNTÖJENVASTAISISTA VALTIONTUISTA METSÄORGANISAATIOILLE	5
2.1 Kantelu	5
2.1.1 Kantelun tavoitteet	6
2.1.2 Kantelija	7
2.2 Kanteluprosessi	8
3 EU:N VALTIONTUKISÄÄNNÖT	11
3.1 Euroopan unionin kilpailuoikeus	11
3.2 Valtiontukia koskeva sääntely	13
3.2.1 Kielletty valtiontuki	14
3.2.2 Valvonta- ja viranomaisprosessi	16
4 VALTIONTUKIJÄRJESTELMÄ SUOMEN METSÄTALOUESSA	18
4.1 Metsätalouden julkinen ohjaus	18
4.1.1 Metsäpolitiikan ohjauskeinot	19
4.1.2 Ohjauksen epäonnistuminen	20
4.2 Yksityismetsätalouden organisaatiot	21
4.2.1 Metsäkeskukset	22
4.2.2 Metsänhoitoyhdistykset	25
4.2.3 Maa- ja metsätalousministeriö	28
4.2.4 Metsätalouden kehittämiskeskus Tapio	28
4.3 Yksityismetsätalouden valtiontuet	29
4.3.1 Valtionapu metsäkeskuksille	31
4.3.2 Kemera-rahoitus	31
4.3.3 Metsänhoitomaksu	32
4.4 Tukien suhde kiellettyyn tukeen	32
4.4.1 Tuen lähde ja peruste	33
4.4.2 Taloudellinen etu	34
4.4.3 Kilpailun vääristyminen	34
4.4.4 Kauppavaikutus	34

5 YKSITYISMETSÄTALouden ORGANISAATIOIDEN KAKSOISROOLI....	36
5.1 Tutkimuksen toteuttaminen	36
5.2 Metsäorganisaatioiden liiketoiminta	39
5.2.1 Kilpailutilanne metsäpalvelumarkkinoilla	39
5.2.2 Metsäsuunnittelun päämäärät	44
5.2.3 Metsänhoitoyhdistykset puukaupassa.....	47
5.3 Metsäkeskusten ristiriitainen viranomaisrooli	49
5.3.1 Muutoksenvastustus metsäkeskusorganisaatiossa	50
5.3.2 Ristiriitainen tehtäväkenttä	54
5.3.3 Ristiriidat metsälakien valvonnassa.....	57
5.4 Metsänhoitoyhdistykset metsäkeskusten apuorganisaationa	59
5.4.1 Kenen asialla?	60
5.4.2 Hyvä paha metsänhoitomaksu	61
5.5 Kantelu haasteena metsähallinnolle.....	63
5.5.1 Kenen valta?	63
5.5.2 Ministeriön rooli muutosten edessä	66
5.5.3 Ministeriön vastaus kanteluun	67
6 JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA	73
6.1 Tulokset	73
6.2 Mitä kantelu kertoo yksityismetsätalouden organisaatiojärjestelmästä?	75
6.3 Mistä kantelussa oli lopulta kyse?	77
LÄHTEET	80

1 JOHDANTO

Kansantalouden etu ja metsäteollisuuden intressit ovat ohjanneet suomalaista metsäpolitiikkaa kansallisen metsäpolitiikan alkutaipaleelta, 1900-luvun alusta lähtien. Metsäpolitiikan kehittymisessä on nähtävissä viitteitä nationalistisista ja industrialistisista ideologioista, kun modernia kansanvaltiota rakennettiin teollisuuden kasvun myötä (Rantala 2002). Kansalliseksi päämääräksi asetettiin metsien haaskaamisen lopettaminen ja näin metsäteollisuuden puuraaka-aineen saannin turvaaminen. Tehokasta puuntuotantoa on pidetty Suomen metsätalouden tärkeimpänä tavoitteena aina toisen maailmansodan jälkeen. Vallalla ollut käsitys siitä, että yksityismetsänomistajien tavoitteet eivät vastaa kansantalouden etua, johti tehokkaiden hallinnollis-oikeudellisten ohjauskeinojen kehittämiseen metsätalouteen (Nikinmaa & Raitio 2006). Hallinnollis-oikeudelliset ohjauskeinot taas vaativat rinnalleen tehokkaan valvonnan, jota vahvistettiin edelleen taloudellisella ja informaatio-ohjauksella. Tässä tutkielmassa keskeisessä roolissa esiintyvän, yhä toimivan ammatillista valvontaa ja neuvontaa hoitavan yksityismetsätalouden organisaatiojärjestelmän perusta on näin ollen lähtöisin jo viime vuosisadan alusta.

1.1 Tutkimuksen tavoite ja tausta

Tämän tutkielman tavoitteena on selvittää, mitä kantelu Euroopan komissiolle sääntöjenvastaisista valtiontuista kertoo yksityismetsätalouden organisaatiojärjestelmästä suomalaisessa metsätaloudessa. Tätä varten keskityn tarkastelemaan yksityismetsätalouden edistämisorganisaatioiden roolia osana metsähallintoa ja metsäpalveluiden markkinoita kilpailuoikeudellisesta näkökulmasta. Yksityismetsätalouden edistämisorganisaatioilla tarkoitetaan metsäkeskuksia ja metsänhoitoyhdistyksiä. Kantelussa näiden organisaatioiden asema kuvataan ongelmallisena ja kilpailun epäkohdat metsäpalveluiden markkinoilla merkittävinä.

Kantelu yhteismarkkinoille soveltumattomista valtiontuista metsäorganisaatioille sai alkunsa yksityismetsänomistajan tyytymättömyydestä metsäpalveluiden markkinoiden palveluntarjontaan ja metsänomistajan heikkoihin mahdollisuuksiin vaikuttaa omien metsiensä käsittelyyn. Kantelun mukaan metsäpalveluiden markkinat ovat merkittävältä osin metsäkeskusten ja niiden valvonnan alaisten metsänhoitoyhdistys-

ten hallinnassa. Metsänhoitoyhdistysten pakkojäsenyys ja metsänhoitomaksu ovat johtaneet tilanteeseen, jossa metsänomistajat ohjautuvat suoraan yhdistysten asiakkaiksi. Metsäkeskukset valvontaorganisaationa ja rahoitusta myöntävänä tahona ovat pystyneet ohjaamaan metsänkasvatusta omien tavoitteidensa mukaan. Viranomaisena metsäkeskuksilla on ollut käytössään myös parhaat tiedot metsävaroista ja metsänomistajista toisin kuin markkinaehtoisilla kilpailijoillaan.

Kantelun keskeisenä argumenttina on organisaatioiden harjoittama liiketoimintaa samoilla markkinoilla, joilla ne toimivat metsätalouden edistämistehtävissä sekä viranomaistehtävissä valvovat metsälakien noudattamista ja myöntävät valtion tukia metsänomistajien metsänhoito- ja metsänparannustöihin. Erityisen ongelmalliseksi tilanteen tekee se, että metsäorganisaatiot saavat kyseiseen toimintaan valtion tukea joko suoraan valtion budjetista tai verotuloina metsänhoitomaksujen muodossa. EU:n kilpailusäädökset kieltävät jäsenvaltioita maksamasta tukea, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla tiettyä yritystä tai toimialaa (Euroopan unionin toiminnasta... 2010, 91). Asetelman myötä syntyy epäily tuen tuomasta taloudellisesta edusta metsäkeskuksille ja metsänhoitoyhdistyksille, mikä vääristää kilpailua metsäpalveluiden markkinoilla ja viime kädessä tekee haittaa kuluttajille eli tässä tapauksessa metsänomistajille.

Kantelu sai aikaan runsasta keskustelua metsähallinnon rakenteista ja ennen kaikkea kilpailun edellytyksistä metsäpalveluiden markkinoilla, ja johti sittemmin merkittävään muutokseen muun muassa lainsäädännössä niin metsäkeskusten kuin metsänhoitoyhdistysten osalta. Valtakunnallisessa päivälehdessä aiheesta on uutisoitu useaan otteeseen ja keskustelu mielipidepalstalla on käynyt ajoittain vilkkaana. Helsingin Sanomissa (HS 30.1.2010) kirjoitettiin kantelijan vaativan EU:ta puuttumaan Suomen metsälakeihin ”[...] siten, että metsänomistajat voisivat ostaa palveluita muiltakin kuin valtion tukea saavilta organisaatioilta.” Kanteluprosessin myöhemmissä vaiheissa linjauksia metsätaloutta koskevista uudistuksissa alkoi tulla vaihteittain. ”Metsäpalvelumarkkinoiden avaamista kilpailulle pohtii maa- ja metsätalousministeriön asettama työryhmä. [...] Todennäköinen lopputulos on, että pakollinen metsänhoitomaksu säilyy.” (HS 15.10.2009). Uudistusten suunta oli kuitenkin 2,5 vuotta ja monensuuntaisia keskusteluja myöhemmin toinen: ”Metsänhoitoyhdistysten jäsenyyteen liittyvä pakollinen metsänhoitomaksu poistuu, esittää maa- ja metsätalousministeri Jari Koskinen (kok). [...] Lainmuutoksen potkaisi liikkeelle yrittäjä ja suuri met-

sänomistaja Timo Kujala, joka on kannellut Suomen metsänhoitojärjestelmästä EU:lle.” (HS 25.5.2012). Metsäkeskuksia koskevaa lainsäädäntöä on muutettu ja metsänhoitoyhdistyslaki on uudistustyön alla. Viranomaistoiminta ja liiketoiminta on eriytetty vuoden 2012 alusta aloittaneessa Suomen metsäkeskuksessa ja liiketoiminta tullaan edelleen yhtiöittämään lähivuosina. Viimeisimmän tiedon mukaan uudistettu metsänhoitoyhdistyslaki tulee voimaan vuoden 2015 alusta, minkä myötä kilpailun metsäpalveluiden markkinoilla odotetaan avautuvan ja metsänomistajille tulevan aito mahdollisuus valita palveluntarjoaja ja menetelmät metsiensä hoitoon ja käyttöön. Kuten kantelija on itse todennut, suomalainen metsäala on nyt historiansa suurimassa murroksessa, joka tulee luomaan uusia mahdollisuuksia.

1.2 Tutkimusasetelma- ja kysymykset

Kantelu ilmentää mittavia epäkohtia suomalaisessa metsätaloudessa ja metsäpolitiikassa. Tämän myötä herää kysymys, missä määrin kilpailuristiriidat on ymmärretty ennen kantelua. Päättökysymykseni on *miten kantelussa esiin nostetut keskeiset kilpailun epäkohdat on nähty metsäalan ammattilaisten keskuudessa?* Tätä tukee kysymys siitä *mikä on Euroopan unionin valtiotukien sääntelyn merkitys tapauksessa?* Vastatakseni tutkimuskysymykseen vertaan kuvauksia yksityismetsätalouden edistämisen organisaatioiden roolista ja toiminnasta kantelussa esitettyihin argumentteihin. Metodini on ollut tarkastella tapausta sen omista lähtökohdista käsin, mikä on tarkoittanut tutustumista tapauksen hallinnollis-oikeudelliseen luonteeseen. Lähestyn aihetta kilpailuoikeuden viitekehyksessä erityisesti valtiontukia koskevan sääntelyn osalta. Tarkastelussa on noussut esiin erilaisia näkökulmia ja huomioita, jotka olen jäljempänä järjestänyt teemoiksi ja laajemmiksi analyysikonaisuuksiksi.

Keskityn tutkielmassani tarkastelemaan ja arvioimaan tapauksessa keskeisten organisaatioiden itseymmärrystä niiden niin sanotusta kaksoisroolista metsätalouden toimintaympäristöön nähden. Organisaatioiden kaksoisroolilla viitataan tilanteeseen, jossa metsäkeskukset ja metsänhoitoyhdistykset harjoittavat liiketoimintaa markkinoilla, joilla ne samaan aikaan hoitavat valtiontuella valvonta- ja edistämistehtäviä. Itseymmärryksellä tarkoitan tässä yhteydessä sitä, miten toimijat itse tulkitsevat toimintaansa. Toimijoilla taas viitataan yksityismetsätalouden edistämisen organisaatioihin organisaatioina pikemmin kuin tiettyihin henkilöihin. Yksittäisten toimijoiden rooli

ei ole tutkielman kannalta merkityksellinen vaan tarkoituksena on tarkastella kohdetta järjestelmänä. Jotta edellä kuvattua erikoislaatuista tilannetta voidaan selittää, on tärkeää ymmärtää lähtökohdat metsätalouden organisaatiojärjestelmän taustalla, mikä tarkoittaa katsomista taaksepäin metsäpolitiikan historiaan sekä siihen ympäristöön, jossa organisaatiot nykypäivänä toimivat.

Seuraavassa luvussa käyn läpi kokonaisuuden ymmärtämiseksi kantelun vaatimukset ja päävaiheet sen synnyttämästä tapahtumaketjusta. Tapauksen esittelyn jälkeen käsittelen kilpailuoikeuden teoriaa erityisesti valtiontukia koskevan sääntelyn suhteen. Tulen samassa luvussa selvittämään, mitä Euroopan unioni voi tehdä sisämarkkinoilla havaittaville kilpailun vääristymille ja mitkä ovat kansalaisten vaikuttamismahdollisuuden heidän kohdatessa vääryyttä. Neljännessä luvussa käyn läpi yksityismetsätalouden edistämistoiminnan ja valtiontuet. Luvun 5 olen varannut aineiston erittelylle ja analyysille. Aiempaan yleistason kuvaukseen nähden, yritän tässä luvussa katsoa organisaatioiden toimintaa niiden lähtökohdista ja syvällisemmin. Viimeisessä luvussa teen analyysin perusteella johtopäätöksiä ja liitän havaintoni työn aiemmissa vaiheissa esitettyyn laajempaan asiayhteyteen.

2 KANTELU EUROOPAN KOMISSIOLLE SÄÄNTÖJENVASTAISISTA VALTIONTUISTA METSÄORGANISAATIOILLE

Euroopan unionin jäsenmaana Suomen valtiota koskevat tietyt oikeudet ja velvollisuudet. Mikäli jäsenvaltio rikkoo unionin lainsäädäntöä, on kansalaisilla oikeus kannella siitä Euroopan komissiolle: *”Jokainen voi esittää jäsenvaltioita vastaan valituksia lähettämällä komissiolle kantelun jäsenvaltion hallintokäytännöstä tai (laein, asetuksin tai hallinnollisin määräyksin toteutetusta) toimenpiteestä, jonka kantelija katsoo unionin oikeuteen kuuluvan säädöksen tai periaatteen vastaiseksi.”* (Näin käytät oikeuksiasi 2012). Yksityismetsäomistaja käytti EU:n tarjoamaa kanavaa hyväkseen tuodessaan esille Suomen metsäalalla vallitsevia kilpailun vääristymiä ja saadakseen oikeutta ja valinnanvapautta metsien käsittelyyn itselleen ja muille metsänomistajille. Tässä luvussa paneudun kantelun keskeisiin argumentteihin ja niiden perusteluihin. Kanteluprosessi vei kaikkineen useamman vuoden, joiden aikana käytiin kantelijan, maa- ja metsätalousministeriön sekä Euroopan komission välillä monensuuntaista keskustelua, jota pyrin olennaisilta osin seuraavassa kuvaamaan.

2.1 Kantelu

Kantelija, yksityismetsänomistaja ja yrittäjä Timo Kujala, jätti marraskuussa vuonna 2008 kantelun Euroopan komissiolle yhteismarkkinoille soveltumattomista valtiontuista metsäorganisaatioille Suomessa. Kantelijan (Kujala 2008) mukaan Suomen valtio on rikkonut Euroopan unionin toiminnasta tehtyä sopimusta myöntämällä liiketoimintaa harjoittaville metsäkeskuksille ja metsänhoitoyhdistyksille jatkuvaa sopimuksen 107 artiklassa mainittua valtiontukea, joka vääristää kilpailua sisämarkkinoilla suosimalla tiettyjä tuensaajia. Kantelussa vaadittiin, että komission aloittaa asianmukaisen menettelyn ja määrää Suomen valtion poistamaan sääntöjenvastaiset tuet purkamalla kilpailua vääristävät rakenteet ja eriyttämällä liiketoiminnan julkisista hallintotehtävistä metsäkeskuksissa. Kantelu koski metsäkeskusten saamia suoria valtionavustuksia, metsänhoitoyhdistyksille maksettavia lakisääteisiä metsänhoitomaksuja sekä metsänomistajille myönnettäviä Kemera-tukia siltä osin, kun ne liiketoimintapalveluiden kautta kanavoituvat edellä mainituille organisaatioille.

2.1.1 Kantelun tavoitteet

Kantelun (Kujala 2008) ensisijaiset tavoitteet olivat:

- lakisääteisen metsänhoitomaksun poistaminen ja siirtyminen vapaaehtoisuuteen perustuvaan jäsenyyteen metsänhoitoyhdistyksissä,
- sekä metsäkeskusten liiketoiminnan eriyttäminen pois viranomais- ja edistämistoiminnan yhteydestä niin, että eriyttäminen tapahtuu yhtiöittämällä.

Kantelun vaatimusten taustalla on tavoite metsäpalveluiden markkinoiden avautumisesta kilpailulle ja sitä kautta kilpailua vääristävien järjestelyjen poistuminen myös puu- ja taimikaupassa. Metsäkeskusten liiketoimintaan liittyy niiden osakkuudet taimituotantoa harjoittavissa yrityksissä, joiden myyntiä vauhdittaakseen metsäkeskuskilla on intressi ohjata metsänuudistamispolitiikkaa suosimaan istutuksia. Metsänhoitoyhdistyksillä on taas keskeinen rooli yksityismetsien puukaupassa välittäjinä.

Metsäkeskukset metsätalouden kehittämis- ja edistämisorganisaationa valvovat metsälakien noudattamista ja myöntävät valtion rahoitusta metsänhoito- ja metsätöyhankkeisiin sekä seuraavat hankkeiden toteutumista. Kantelijan mukaan keskeinen epäkohta on, että valtiontuesta ja viranomaisroolistaan huolimatta, metsäkeskukset tarjoavat liiketoimintapalveluita samoihin hankkeisiin, joita ne valvovat ja joihin ne myöntävät tukea. Metsäkeskusten ongelmallisen aseman ohella kantelussa puututtiin myös yksityismetsänomistajien edunvalvontajärjestöjen, metsänhoitoyhdistysten, automaattijäsenyyteen ja lakisääteisen metsänhoitomaksun tuomaan erityisasemaan metsänhoitopalveluiden markkinoilla. Metsänhoitoyhdistykset harjoittavat yhtäläisellä lakisääteisten edistämistehtävien ohella mittavaa liiketoimintaa vastoin niiden alkuperäistä tarkoitusta. Metsäkeskusten ja metsänhoitoyhdistysten asema ja erityisesti organisaatioiden vastaanottama valtiontuki, ovat johtaneet tilanteeseen, joka merkitsee organisaatioille taloudellista etua suhteessa kilpaileviin yrityksiin. Kantelijan mukaan voidaan puhua organisaatioiden monopoliasemasta tai vähintään määräävästä markkina-asemasta, minkä myötä kilpailu on heikentynyt metsäpalveluiden markkinoilla.

Kantelija painottaa, että metsäkeskusten harjoittama liiketoiminta on laajuudessaan ylittänyt sen tarkoituksen, jonka laki metsäkeskuksista (1474/1995, 7 §) sallii, minkä lisäksi toiminta vaarantaa metsäkeskusten puolueettomuuden lakisääteisten tehtävien hoidossa. Valtion tuella metsäkeskukset hoitavat edistämistehtäviä, kuten tarjoavat

metsänomistajille neuvontaa ja koulutusta ja hoitavat tiedotusta, mitä ne voivat samalla hyödyntää liiketoimintansa markkinointiin. Viranomaistehtäviä ja liiketoimintaa hoidetaan saman organisaation palveluksessa ja samoissa tiloissa, minkä lisäksi mahdollisesti samat henkilöt hoitavat molempia tehtäviä. Kantelijan mukaan metsänomistajat ovat saattaneet kokea epäselväksi, milloin he asioivat viranomaisen ja milloin liikemiehen kanssa. Metsäkeskusten asema valvonta- ja neuvontaorganisaationa tuo niille selvää kilpailuetua yksityisiin kilpailijoihin nähden liiketoimintapalveluiden osalta. Kantelija lisää, että metsäkeskusten kilpailijoiksi voi käytännössä lukea ainoastaan metsänhoitoyhdistykset. Metsänhoitoyhdistykset ovat metsäkeskusten valvonnassa ja saavat metsäkeskusten ohella valtiontukea toimintaansa metsänhoitomaksujen muodossa. Kantelija väittääkin, että kyseiset organisaatiot eivät tarjoa keskenään kilpailevia liiketoimintapalveluita, vaan ovat jakaneet markkinat keskenään. Näin ollen organisaatiot ovat käyttäneet väärin määräävää markkina-asemaa.

Kantelija kuvaa metsäpalveluiden markkinoiden olevan täysin metsäkeskusten ja niiden valvonnan alaisten metsänhoitoyhdistysten hallinnassa. Kantelijan mukaan voidaan sanoa, ettei kyseisillä markkinoilla ole lainkaan todellista kilpailua. Valtiontuella organisaatioiden on mahdollista kattaa liiketoiminnan kustannuksia ja yleisiä hallintokuluja toisin kuin kilpailevilla yrityksillä, jotka kattavat samat kulut normaalisti liiketoiminnan tuotoilla. Kantelijan mukaan on keskeistä ymmärtää, ettei valtiontukien poistaminen metsäorganisaatioilta vaikuttaisi suomalaisen metsätalouden kilpailukykyyn tai edistämisorganisaatioiden toimintaan, vaan se suuntaisi tuen metsänomistajille sen sijaan, että tuella ylläpidetään metsäkeskusten ja metsänhoitoyhdistysten monopoliasemaa metsäpalveluiden markkinoilla. Kantelija painottaa järjestelyn olevan täysin poikkeuksellinen kansainvälisessä mittakaavassa, eivätkä tuet ole kilpailukyvyn kannalta tai taloudellisesti perusteltuja tai edistä Suomessa harjoitetun metsätalouden sosiaalista tai ekologista kestävyyttä. Kilpailulliset markkinat suosivat metsäpalveluyrittäjiä ja metsänomistajia sikäli, kun tarjonta monipuolistuu ja vaihtoehtoja metsien käsittelyyn tulee lisää.

2.1.2 Kantelija

Timo Kujalalla yrittäjätaustaisena uusmetsänomistajana oli edellytys nähdä metsäala niin sanotusti ulkopuolisen silmin ja havaita alalla vallitsevat epäkohdat. Omien sanojensa mukaan Kujala (2013) törmäsi metsätaloudessa täysin poikkeuksellisiin ja muilla taloudenaloilla tuntemattomiin toimintatapoihin. Liiketoiminnan kontrolli on

metsäalalla voimakkaampaa kuin mihin on yleisesti totuttu. Kujalan mukaan voidaan puhua jopa haitallisista järjestelyistä metsänomaisuuden hoidolle ja käytölle. Vallitseva tilanne ei tarjonnut hänelle mahdollisuutta hoitaa metsiään haluamallaan tavalla ja ostaa mieleisiään metsänhoitopalveluita, sillä markkinoilla oli vain yksi tarjoaja, metsänhoitoyhdistys, jolla oli Kujalan tarpeisiin nähden yksipuolinen palveluvalikoima. Kujala kertoo syiksi kantelulle myös vallalla olleiden metsänkäsittelymenetelmien aiheuttaman metsien monimuotoisuuden häviämisen sekä metsänkäytön heikon kannattavuuden. Kujala kasvattaa metsiään eri-ikäisrakenteisena eli jatkuvan kasvatuksen menetelmällä, johon hallitseva avohakkuun ja istutuksen yhdistelmä ei sovi.

Vaikka lähtökohdat kantelulle ovat Kujalan omissa kokemuksissa ja käytännön tarpeissa, perustuu kantelu perusteellisiin selvityksiin ja useiden metsäalan ja kilpailuoikeuden asiantuntijoiden näkemyksiin. Kujala keräsi noin kymmenen henkilön ryhmän asiantuntijoita, joista keskeisimpinä olivat kantelun laatijat, asianajaja Miikka Pello ja valtioneuvoston erikoistunut oikeustieteen tohtori Kristian Siikavirta. Organisoinnista ja kustannuksista Kujala vastasi itse. Koko kanteluprosessi tuli maksamaan hänelle 200 000 euroa. Kantelun valmisteluun ja laatimiseen meni noin vuosi, jonka jälkeen prosessi kaikkineen jatkui useita vuosia. Kujala korostaa, että kantelu on perustunut avoimeen ja rakentavaan dialogiin, jossa riitelivät asiat, eivät ihmiset. (Kujala 2012b.)

2.2 Kanteluprosessi

Kanteluprosessi jatkui kantelijan, Euroopan komission ja ministeriön välillä vuoteen 2012 saakka. Ensimmäisessä vastauksessa komission tietopyyntöön koskien kantelua Suomen valtio kiisti kantelun väitteet siitä, että metsäkeskukset ja metsänhoitoyhdistykset saavat jatkuvaa sääntöjenvastaista valtiontukea. Maa- ja metsätalousministeriö (2009) perustelee vastaustaan muun muassa sillä, että kyseessä on toimintamenon kaltainen budjettirahoitus ja että komissiolla on ollut tiedossa suomalaisen metsähallinnon rakenne, sen rahoitus ja metsäkeskusorganisaation luonne. Ministeriö korostaa vastauksessaan, että metsäsektorin kansantaloudellinen merkitys on Suomelle suu-rempi kuin muille EU-maille ja Suomen metsien omistusrakenteeseen liittyy ominaispiirteitä, jotka ovat ohjanneet metsätalouden tilan ja metsäorganisaatioiden ra-

kenteen nykyisen kaltaiseksi. Niin ikään metsäkeskusten, metsätalouden kehittämissäkeskus Tapion ja metsänhoitoyhdistysten toimintaan liittyy metsätaloudellisia, toiminnallisia ja historiallisia erityispiirteitä, jotka puoltavat nykytilannetta. Vastauksen johdannossa todetaan muun muassa, että 1920-luvulta lähtien alueellisia tehtäviä metsien hoidon ja käytön edistämiseksi ja metsälakien valvomiseksi on suorittanut välillisen valtionhallinnon organisaationa metsänhoitolautakunnat (nyk. metsäkeskukset), joiden toiminta on merkittävästi tukenut metsäsektorin kehittymistä tärkeäksi elinkeinoksi Suomessa. Ministeriön mukaan yksityismetsien hyvä tila on suurelta osin metsäkeskusten, Tapion ja metsänhoitoyhdistysten toiminnan ansiota. Ministeriö vetoaa vastauksessaan lisäksi voimassa olevaan organisaatioita koskevaan lainsäädäntöön. Samaan aikaan, vuoden 2009 aikana ministeriö käynnisti metsäorganisaatioiden kehittämishankkeen, joka sittemmin johti organisaatioita koskeviin lakiuudistuksiin.

Maa- ja metsätalousministeriön kieltävän vastauksen jälkeen, vuoden 2010 alussa komissio tiedusteli kantelijalta, tyytyykö hän ministeriön antamaan vastaukseen. Näin ei ollut vaan myöhemmin vuoden 2010 aikana kantelija jätti komissiolle lausuman. Lausuman laatimiseen käytettiin aikaa noin kuusi kuukautta, jonka aikana asiantuntijaryhmä keräsi laaja-alaisen aineiston lukuisin esimerkein perusteluksi kante-
lun keskeisille argumenteille. Lausumassa (Kujala 2009) kantelija ensisijaisesti painottaa kante-
lun tuomaan runsaaseen keskusteluun vedoten, ettei kilpailu metsäpalveluiden markkinoilla toimi metsäorganisaatioiden aseman, niiden saaman valtiontuen sekä voimassa olevasta lainsäädännöstä johtuvien järjestelyjen aiheuttamien alalle tulon esteiden vuoksi. Lausumassa käydään perustellummin läpi jo aiemmin kante-
lussa esitetyt argumentit ja vedotaan useaan otteeseen ministeriön perustaman kehittä-
mishankkeen työryhmän eri osapuolen näkemyksiin, joista ilmenevät kante-
lun kanssa yhtenevät näkökulmat metsäorganisaatioiden ongelmallisesta kilpailuasemas-
ta. Komissio otti kante-
lun käsittelyyn ja esitti kysymyksiä ministeriölle vuoden 2011 aikana. Loppuvuodesta 2011 ministeriö myönsi väitteet metsäkeskusten osalta. Met-
sänhoitoyhdistyksiä koskeviin väitteisiin ministeriö ei vielä tuolloin ottanut kantaa. Vuoden 2012 komissio toimi aktiivisesti ja sen edustajat muun muassa vierailivat maa- ja metsätalousministeriössä kuulemassa virkamiehiä. Myöhemmin samana vuonna maa- ja metsätalousministeri tuli julkisuuteen tiedottaen metsänhoitoyhdis-
tysten pakkojäsenyyden lakkauttamisesta. Huomioitavaa on, että komissio pyrkii

toiminnallaan siihen, ettei se anna tuomioita vaan koettaa keskustelun ja sovittelun kautta vaikuttamaan. Tässä tapauksessa Suomen valtiolle ei ollut tarvetta langettaa tuomiota, vaan asia eteni neuvottelun kautta. (Kujala 2013.)

3 EU:N VALTIONTUKISÄÄNNÖT

Taloustieteellä on vahva vaikutus kilpailuoikeuteen. Talousteorian mukaan vapaa kilpailu johtaa tuotannontekijöiden parhaaseen mahdolliseen kohdentumiseen ja sitä myötä suurimpaan mahdolliseen hyvinvointiin. Kilpailu syntyy yksilöiden pyrkimyksestä hyötyä eniten niukoista resursseista. Joskus yksilöiden ja yhteiskunnan etu eivät kohtaa, jolloin julkisella vallalla on intressi puuttua markkinoiden toimintaan. Kilpailupolitiikoilla ja -lailla tähdätään siihen, että kilpailu ei ole rajoittunutta tavalla, joka vähentää kokonaistaloudellista hyvinvointia (Motta 2004, 30). Kilpailuoikeuteen taloustieteen ohella vaikuttavat yhteiskunnallinen ilmapiiri, politiikka sekä kilpailuoikeuden instituutiot (Monti 2007, 5). Tässä teoriaosiossa käyn läpi EU-kilpailuoikeuden perusteita ja säädösperustan valtiontukia koskevan sääntelyn osalta. Luvun lopussa esittelen pääpiirteittäin valtiontukien seurantaa koskevan valvonta- ja viranomaisprosessin, jota myös tämän tutkielman tapauksessa hyödynnettiin.

3.1 Euroopan unionin kilpailuoikeus

Alkion ja Wikin (2009, 9, 46) mukaan kilpailuoikeudella tavoitellaan kilpailevien, tehokkaiden yritysten menestymistä markkinoilla sääntelemällä markkinavoimia. Markkinavoimaa on yrityksen kyky toimia markkinoilla kilpailusta vapaana eli olemalla tehokkaampi kuin muut yritykset. Markkinamekanismin toimivuuden turvaamisen ja resurssien tehokkaan allokaation edistämisen ohella kilpailuoikeudella pyritään estämään sellainen yhteistyö yritysten välillä, mikä heikentää hintojen vapaata muodostumista, sekä välttämään sellaisen markkina-aseman syntymistä yritykselle, missä se voi määrittää hinnan kilpailusta vapaana. Kilpailuoikeus voi puuttua markkinavoiman hankkimiseen tai sen käyttöön etupäässä neljässä tapauksessa; kartellit, yrityskaupat, määräävän markkina-aseman väärinkäyttö ja vertikaaliset kilpailunrajoitukset. Edellisten lisäksi kilpailuoikeuteen kuuluvat julkisia yrityksiä koskeva sääntely, valtion tukitoimet sekä julkisia hankintoja koskeva sääntely. Jälkimmäisillä tavoitellaan sitä, että valtiot eivät puutu menettelyillään häiritsevästi markkinoiden toimintaan.

Euroopan unionin kilpailuoikeuden kehitykseen ja asemaan on vahvasti vaikuttanut Euroopan yhteisöjen sitoutuminen kehittää kilpailullisia, vapaita sisämarkkinoita. Yhteismarkkinat ovat yksi Euroopan unionin keskeisimmistä tekijöistä. Yhteismark-

kinat ovat talousalue, jossa kaupan esteitä, kuten tulleja ja rajoituksia, on poistettu ja tuotannon tekijöiden vapaa liikkuvuus maasta toiseen on sallittu. Näin myös kilpailuoikeudella on Euroopan unionissa keskeinen rooli. EU:n kilpailuoikeuden kahdeksi päätavoitteeksi voidaankin lukea kilpailukykyisen markkinatalousjärjestelmän vahvistamisen kilpailun avulla sekä sisämarkkinoiden esteiden poistamisen. Kilpailuoikeuden tavoitteena, erityisesti kansallisella tasolla, on turvata viime kädessä kuluttajien oikeus saada tuotteita ja palveluita kohtuulliseen hintaan. Vapaat markkinat edistävät myös innovaatioiden syntyä ja teknologista kehitystä. (Alkio & Wik 2009, 3, 16, 20–21.)

Kilpailuoikeus asettaa raamit yritysten käyttäytymiselle vapailla markkinoilla. Kilpailuoikeus on kehittynyt ja sen merkitys on kasvanut sitä mukaan, kun taloudessa on siirrytty sääntelytaloudesta markkinatalouteen. Monilla aiemmin vahvasti säännellyillä toimialoilla on viime vuosikymmeninä nähty siirtymistä valtion tai erityissääntelystä kilpailulakien soveltamiseen. Tietyillä aloilla, kuten televiestintä, liikenne ja energia, kansallisia monopoleja on avattu kilpailulle, mikä on sittemmin pääsääntöisesti lisännyt kuluttajien valinnan varaa ja laskenut hintoja (Kilpailun pääosasto 2013). Kilpailulle vapauttaminen on koettu tärkeäksi EU:n kilpailukyvyn ja työllisyyden edistämisen sekä kuluttajien edun vuoksi. Myös valtion rooli toimijana markkinoilla on muuttunut. Toisaalta taas vuonna 2008 alkanut talouskriisi on nostattanut runsasta keskustelua kilpailuoikeuden tehtävästä ja saanut jotkut EU-jäsenmaat kritisoidaan *laissez faire* -markkinoiden vapautusoppia ja korostamaan sen sijaan sääntelyä, valvontaa ja valtion omistuksen tärkeyttä. (Alkio & Wik 2009, 3–5, 11.)

Jäsenvaltioita koskee velvollisuus pitää huolta siitä, että ne eivät toimi niin, että kilpailu tai sisämarkkinoiden toiminta vaikeutuu. Pääsääntönä on olla puuttumasta markkinoiden toimintaan, mikä muun muassa tarkoittaa, että valtiontuella on periaatteellinen kieltö. Valtiontukia koskevaa sääntelyä voidaan perustella suhteellisen edun toteutumisella, jolla turvataan kaikille jäsenmaille tehokkaat toimintamahdollisuudet sisämarkkinoilla, mutta myös julkisen vallan näkökulmasta toiminnan rationaalisuuden säilyttämiseksi eri intressitahojen vaikutusvallan alaisessa päätöksenteossa (Siikavirta & Parikka 2010, 11). Periaatteellinen kieltö on valtiosääntöoikeudellinen rajoite valtion määrärahojen käytölle, verolainsäädännön sisällölle ja julkisen vallan mahdollisuuksille tehdä sopimuksia (Alkio & Wik 2009, 905).

EU:ssa vastuu kilpailuoikeudesta on pääasiassa Euroopan komissiolla. Kilpailun pääosasto käsittelee yritysten ja jäsenvaltioiden ilmoituksia suunnitteilla olevista toimista, jotka koskevat yrityskeskittymiä ja valtiontukia sekä selvittää omaaloitteisesti tai kantelun perusteella kilpailua koskevia tapauksia. Mikäli pääosasto arvioi tapauksen olevan kilpailusääntöjen vastainen, asiaan puututaan ja pyydetään komissiolta tukeen muodollinen päätös (Kilpailun pääosasto 2013). Suomen kilpailuoikeutta sovelletaan pitkälti EU:n kilpailuoikeuden säädösperustan ja ratkaisukäytäntöiden mukaan. Mikäli kilpailun vastaiset toimenpiteet vaikuttavat jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, on Suomen viranomaisten ja tuomioistuinten sovellettava EU:n kilpailuoikeutta. Valtiontukien osalta toimivalta arvioida sisämarkkinoille soveltuvia toimenpiteitä kuuluu Euroopan unionille ja sen komissiolle jäsenvaltioiden viranomaisten sijaan (Parikka & Siikavirta 2010, 9). Suomessa kilpailupolitiikkaa valmistellaan ministeriöiden ja hallituksen linjojen mukaisesti. Työ- ja elinkeinoministeriöllä on päävastuu kilpailulakien ja kantojen valmistelussa, kun taas Kilpailuvirasto huolehtii kilpailuvalvonnan käytännön toteuttamisesta ja joidenkin kilpailunrajoitustapausten käsittelystä (Kilpailupolitiikka 2013). Alkion ja Wikin mukaan (2009, 8) kansallisen Kilpailuviraston toiminta on pitkälti riippumatonta. Poliittisten vaikuttajien mielipiteet vaikuttavat vain vähän Kilpailuviraston päätöksentekoon. Sen sijaan Euroopan komissiota ei voi nähdä samalla tavalla riippumattomana, koska usein poliittisesti valitut komissaarit tekevät päätöksiä, joihin jäsenmaat pyrkivät vaikuttamaan.

3.2 Valtiontukia koskeva sääntely

Kilpailuoikeussäännökset sisältyvät Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 101–109 artikloihin, neuvoston hyväksymiin kilpailuoikeuden soveltamisesta ja täytäntöönpanosta annettuihin asetuksiin sekä Suomen kilpailulakiin (Alkio & Wik 2009, 5). Valtion tukitoimenpiteitä koskevaan sääntelyyn sovelletaan SEUT-sopimuksen 107–109 artikloja (aiemman EY-sopimuksen 87–89 artiklat), komission asetuksia, suuntaviivoja ja tiedonantoja sekä tuomioistuinten oikeustapauksia (Parikka & Siikavirta 2010, 4). Valtion tukitoimenpiteitä käsittelevän sääntelyn taustalla on ensisijaisesti sisämarkkinoiden toimivuuden turvaaminen tilanteilta, joissa jäsenvaltioiden markkinatoimijoita yritetään suosia suhteessa toisiinsa (Alkio & Wik 2009, 1029). Sopimuksen artiklan 107 kohta 1 kuuluu seuraavasti (Euroopan unionin

toiminnasta... 2010, 91): ”*Jollei perussopimuksissa toisin määrätä, jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu sisämarkkinoille, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.*”

Valtiontukia koskeva sääntely perustuu tukien periaatekieltoon, mutta kieltoon on tehty runsaasti poikkeuksia, jotka ilmenevät SEUT 107 artiklan kohdista 2 ja 3. Poikkeukset eivät ole tässä yhteydessä olennaisia, sillä ne koskevat esimerkiksi luonnonmullistuksen aiheuttaman vahingon korvausta tai Euroopan yhteistä etua ajavan hankkeen tukemista. Artiklan 108 perusteella komissio seuraa jäsenvaltioiden kanssa niiden tukijärjestelmiä ja tekee ehdotuksia yhteismarkkinoiden kehittämiseksi. Komissio voi tarvittaessa vaatia jäsenvaltiota keskeyttämään valtion myöntämän tai valtion varoista maksetun tuen tai muuttamaan tuen sisältöä, mikäli se katsoo tuen olevan yhteismarkkinoille soveltumaton artiklan 107 mukaan tai tukea käytetään väärin. (Alkio & Wik 2009, 155–156.)

Kansallisia käytäntöjä koskevat säädökset ja menettelytavat ovat laissa eräiden valtion tukea koskevien Euroopan yhteisöjen säännösten soveltamisesta (300/2001, muutt. 1 ja 2 § sekä 3 §:ää 187/2008) sekä valtioneuvoston asetuksessa valtiontukien ilmoittamisessa komissiolle noudatettavista menettelyistä (89/2011). Laki ja asetus sisältävät tarkennuksia viranomaisille valtiontukien tutkintaan liittyvissä tilanteissa, kun tuen maksamisen keskeyttäminen tai takaisinperintä, tietojen antaminen tai tarkastuskäynnit yrityksissä tulevat kyseeseen.

3.2.1 Kielletty valtiontuki

Alkio ja Wik (2009, 1033–1037) määrittelevät, että tuki on yksinkertaisimmillaan suora rahasuoritus tai luontoissuoritteina, kuten tavaroina tai palveluina, myönnetty etuus. Huomioitavaa on, että EY:n tuomioistuimen tuen käsitteen tulkinta on laaja ja perustamissopimuksessa tarkoitettulle tuelle vastikkeettomuus on riittävä peruste, kun etuus on annettu yrityksen taloudelliseksi tukemiseksi missä muodossa hyvänsä. Seuraavat valtiontuen keskeiset tunnusmerkit tulee täyttyä, jotta voidaan puhua SEUT-sopimuksen artiklan 107.1 mukaisesta tuesta:

- 1) tuki on maksettu suoraan tai epäsuoraan *valtion varoista*
- 2) tuki on *valikoivaa* eli tuki suosii tiettyä yritystä tai toimialaa

- 3) tuki vaikuttaa kilpailuun vääristämällä kilpailua tai uhkaamalla vääristää sitä
- 4) tuella on *kauppavaikutus* eli vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

Kaikkien edellä esitettyjen tunnusmerkkien on täyttyävä samanaikaisesti, jotta kyseessä on kielletty valtiontuki. Valtiontuen tulee suoraan tai välillisesti kuormittaa julkisia varoja joko menoina tai vähentyneinä tuloina. ”Jäsenvaltion myöntämän” tai ”valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetyn” tuen vaikutus julkisiin varoihin voi olla hyvinkin epäsuora, mutta oleellista on, että tuesta aiheutuu valtiolle kustannuksia. Kielletyn tuen on myös suosittava tuensaajaa eli muut yritykset, toimialat tai alueet jäävät tuen ulkopuolelle, vaikka ne muuten voisivat hyötyä samasta tuesta.

Kolmantena edellytyksenä on tuen vaikutus kilpailuun, missä laajan tulkinnan riittävänä perusteena on uhka kilpailun vääristymisestä esimerkiksi sen seurauksena, että tuki vahvistaa toimijan asemaa suhteessa sen kilpailijoihin. Tuen kauppavaikutus liittyy olennaisesti kilpailun vääristymiseen ja sen ehdoksi riittää uhka siitä, että tuki suosii toimijaa suhteessa muihin kilpaileviin yrityksiin yhteismarkkina-alueella. Tarkastelussa ei ole väliä, osallistuuko yritys itse jäsenvaltioiden väliseen kauppaan vaan oleellista on, onko tuella vaikutusta niin, että muiden jäsenvaltioiden toimijoiden mahdollisuudet päästä samoille markkinoille heikentyy edes potentiaalisesti. (Parikka & Siikavirta 2010, 42–43.)

Valtiontuet ja muut kilpailua vääristävät valtion toimenpiteet ovat lähtökohtaisesti kiellettyjä. Kaikki EU-jäsenmaat kuitenkin myöntävät tukia. Joissain tapauksissa valtiontuelle on perusteet markkinoiden toimivuuden edistämiseksi, kun tavoitteena yhteinen etu, eikä toimenpide vääristä kohtuuttomasti kilpailua sisämarkkinoilla. Valtion rooliin voidaan modernissa yhteiskunnassa katsoa kuuluvan harjoittaa taloudellista toimintaa sekä osallistua liiketoimintaan samalla, kun se hoitaa lakisääteisiä tehtäviä. Valtio ei voi näin ollen välttyä yksityiselle sektorille kohdistuvilta varallisuudensiirroilta tai muulta toiminnalta, jolla on vaikutusta yksityisten markkinatoimijoiden asemaan taloudessa (Alkio & Wik 2009, 1029–1030). Sääntöjenmukaisia tukia ovat esimerkiksi tietyille sektorille tai maantieteelliselle alueelle myönnetyt tuet. Tuen tarkoituksena voi olla edistää innovaatioita, ympäristönsuojelua tai teknologista kehitystä. Pelastustukea voidaan myöntää kriisitilanteessa olevalle yritykselle, mutta sen kesto on oltava lyhytaikaista ja tuki on maksettava takaisin. Erittäin haitalliseksi katsotaan toimintatuki eli tilanne, jossa valtio osallistuu yrityksen jatkuvan toiminnan

rahoitukseen. Tällaisen tuen nähdään aiheuttavan tehottomuutta ja olevan epäedullista kilpailulle. (Parikka & Siikavirta 2010, 1; Kilpailun pääosasto 2013.)

3.2.2 Valvonta- ja viranomaisprosessi

Parikka ja Siikavirta (2010, 1) kuvaavat, että valtiontukien valvonnalla varmistetaan tehokas kilpailu, vapaa kauppa ja yhtäläiset toimintaedellytykset yrityksille jäsenmaissa. Perusteettomat ja valikoivat etuudet heikentävät ja vääristävät markkinavoimia, mikä puolestaan johtaa siihen, etteivät kilpailukykyiset yritykset pääse välttämättä menestymään. Markkinoiden toiminta häiriintyy, Euroopan kilpailukyky heikenee ja lopulta kuluttajat kärsivät hintojen nousun, laadun heikkenemisen ja innovaatiotoiminnan vähenemisen kautta.

Sääntöjenvastainen valtiontuki loukkaa yksilön, yrityksen sekä yhteisön oikeuksia. Puolustaakseen oikeuksiaan he voivat tehdä kantelun Euroopan komissiolle perustuen komission toimivaltaan valtiontuen käytön valvonnasta (emt. 2010, 130). EU:n kilpailuoikeudellinen valvonta- ja täytäntöönpanojärjestelmä on kokonaisuus, jolla kilpailuoikeuden sääntöjen noudattamista valvotaan. Kilpailuoikeuden valvonta on jälkikäteiskontrollia (ex post), johon Euroopan komission ohella osallistuvat kansalliset kilpailuviranomaiset sekä tuomioistuimet. Kansallisten kilpailuviranomaisten on sovellettava EU:n kilpailusääntöjä samanaikaisesti kansallisten lakien kanssa tilanteessa, jossa kauppakriteeri täyttyy. (Alkio & Wik 2009, 621–623.)

Kantelut ovat komissiolle tärkeä keino saada tietoa markkinoista ja mahdollisista kilpailun esteistä, ja sitä kautta puuttua kilpailun vastaiseen toimintaan. Yleensä komissio saa merkittävä todistusaineiston kantelijalta, kun se aloittaa kantelun perusteella tutkinnan. Kantelu on myös yksityisten henkilöiden kannalta merkittävä keino vaikuttaa markkinoiden vääristyneeseen kilpailutilanteeseen. Erityisesti menettely on kuluttajien ja kuluttajayhdistysten kannalta tärkeä, sillä esimerkiksi Suomen kilpailunrajoituslaissa vahingonkorvausoikeus on rajattu vain elinkeinonharjoittajiin. (Emt. 2009, 646.)

Kaikilla luonnollisilla ja oikeushenkilöillä on oikeus tehdä komissiolle kantelu, mikäli he pystyvät osoittamaan asiassa oikeutetun edun. Oikeutetulla edulla tarkoitetaan yrityksen toimimista relevanteilla markkinoilla tai kantelussa käsitellyn toiminnan suoria haitallisia vaikutuksia yrityksen tai kuluttajan etuihin. Vaikka kantelijalla ei olisi ns. oikeutettua etua kantelun tekemiseen, voi komissio aloittaa asian tutkimisen

halutessaan. Komissiolla on oikeus käsitellä kantelut tärkeysjärjestyksessä huomioiden yhteisön etu kantelun asiayhteydessä. Päätös ryhtyä toimenpiteisiin on tehtävä määräajassa asian luonne huomioon ottaen. Komissiolla on pyrkimyksenä ilmoittaa kantelijalle neljän kuukauden kuluessa kantelun vastaanottamisesta, ryhtyykö se toimenpiteisiin ja millä tavoin. (Emt. 2009, 647–648.)

Kantelu on tehtävä viralliselle lomakkeelle tai annettava epävirallisena markkinatietona. Komissiolla on velvollisuus käsitellä kaikki kantelut ja päättää joko asian tutkinnan aloittamisesta tai hylkäämisestä perustuen oikeudellisen edun puuttumiseen tai muutoseikkojen noudattamatta jättämiseen. Vaihtoehtoisesti, mikäli alustavan käsittelyn jälkeen komissio ei näe kantelun tutkimisen olevan perusteltua yhteisön edun nimissä tai asia on jo toisaalla käsittelyssä, voidaan kantelu hylätä myöhemmin. Käsittelyn ensimmäisessä vaiheessa komissio tutkii kantelun ja kerää tarvittaessa lisätietoja asiaan liittyen. Komissio voi olla epävirallisesti yhteydessä kanteliijaan selvittääkseen kantelun tosiasiallisuutta ja oikeudellisuutta. Komissio voi antaa alustavan vastauksen, mihin kantelijalla on mahdollisuus reagoida. Käsittelyn toisessa vaiheessa edetään asian tarkempaan tarkasteluun ja selvitetään, aloittaako komissio kilpailuoikeudellisen menettelyn. Kantelijalla on prosessin aikana oikeus tutustua komission asiakirjoihin ja esittää kirjallisia huomautuksia määräajan sisällä. Kansallisilla viranomaisilla on velvollisuus tukea komissiota selvitystyössä. (Emt. 2009, 649–651.)

4 VALTIONTUKIJÄRJESTELMÄ SUOMEN METSÄTALOUDESSA

Suomessa metsien osuus pinta-alasta on noin 78 prosenttia, mikä on suhteellisesti eniten Euroopassa. Metsämaasta 61 prosenttia on yksityisomistuksessa. Metsänomistajia Suomessa on noin 737 000 henkilöä. Yksityisiä yli kahden hehtaarin metsätiloja oli 347 000 ja ne olivat keskimäärin 30,1 hehtaaria vuonna 2010 (Metsätilastollinen vuosikirja 2012). Osittain pirstoutuneesta metsänomistuksesta johtuen Suomessa on pitkät perinteet metsätalouden julkisella ohjauksella ja metsänomistajien neuvonnalla. Metsälait ovat säädelleet metsien hoitoa ja käyttöä. Valvontaorganisaatiot ovat huolehtineet siitä, että metsiä hoidetaan ja käytetään lakien puitteissa ja valtion varoin on tuettu yleistä tavoitetta puun kasvun edistämisestä yksityismetsissä. Tässä tapausta edelleen taustoittavassa luvussa kuvaan metsäpolitiikan ohjauskeinot, lakisääteiset metsäorganisaatiot tehtävineen sekä yksityismetsätalouden valtiontukijärjestelmän. Viimeisessä alaluvussa teen vertailun metsätalouden julkisten tukien ja edellä esitetyn kielletyn valtiontuen määritelmän välillä.

4.1 Metsätalouden julkinen ohjaus

Palon (1993) mukaan metsäpolitiikalla tarkoitetaan *"sitä tavoitteiden, keinojen ja rajoitteiden kokonaisuutta, jolla metsätaloutta pyritään markkinamekanismien ulkopuolelta ohjaamaan"*. Poliittikkaan liittyy ratkaisevasti toimien legitimitetti eli hyväksyttävyys sekä tarkoituksenmukaisuus. Palo tarkentaa määritelmää edelleen niin, että metsäpolitiikan *"tarkoituksena on parantaa markkinoiden toimivuutta sekä reagoida markkinoiden ulkopuolisiin vaikutuksiin, epäsuotuisaan tulonjakoon ja suhdanteiden vakauttamiseen"*. Valtiovallan puuttumista markkinoiden toimintaan perustellaan yleisesti talousteoriaan nojaten yhteiskunnan tulonjakoa, talouden vakautta ja tehokkuutta lisäävällä vaikutuksella. Metsillä katsotaan lisäksi olevan erityispiirteitä, joilla julkisen vallan puuttumista on edelleen perusteltu. Riihisen ja Järveläisen (2004, 9) mukaan erityispiirteitä ovat metsäteollisuuden suhdanneherkkyys, puunkasvatuksen pitkävaikutteisuus sekä metsien tuottamat markkinattomat hyödyt, kuten luonnon monimuotoisuus, ilmastovaikutukset, virkistys- ja maisema-arvot. Suomalaisen metsäpolitiikan historiassa markkinoiden toimintaan on puututtu myös ideologisista ja eturyhmä- ja puoluepoliittisista syistä (Palo 1993).

Perinteisesti metsäpolitiikan runsaalle julkiselle ohjaukselle on haettu oikeutusta kansantalouden edun nimissä. On katsottu, että yhteiskunnalliset ja yksityistaloudelliset päämäärät eivät kohtaa. Vallalla ollut käsitys yksityismetsänomistajien taloudellisten tavoitteiden lyhytnäköisyydestä ja erosta suhteessa kansantaloudellisiin tavoitteisiin on osaltaan sallinut metsänomistajien runsaan ohjauksen ja valvonnan, mikä on taas johtanut mittaviin valvonnan organisaatioihin sekä metsänomistajien metsien käytön kannattavuus- ja motivaatio-ongelmiin, joita on sitten korjattu julkisella tuella (Tahvonen 2006). Ammattiapuun, neuvontaan ja metsäsuunnitteluun suunnattua julkista tukea on taas perusteltu sillä, että pienmetsänomistuksessa kiinnostus investointeihin saattaa heiketä metsänkasvatuksen pitkän aikajänteen, vaatimattoman taloudellisen merkityksen ja vähäisen tietämyksen vuoksi (Hetemäki ym. 2006, 90–91). Julkisen vallan puuttuminen markkinoiden toimintaan on talousteoreettisesti perusteltua kuitenkin vain silloin, kun markkinat eivät toimi tehokkaasti. Markkinat tuottavat tehokkaan ratkaisun eli johtavat suurimpaan mahdolliseen hyvinvointiin silloin, kun ne ovat riittävän kilpailulliset ja perustuvat markkinahyödykkeille. Suomalaisen metsäpolitiikan aktiivisuutta onkin ajoittain kyseenalaistettu, sillä puunkasvatuksessa ei ole kyse markkinoiden tai hintakannustimien puuttumisesta, sillä raakapuulla on toimivat markkinat (emt. 2006, 90). Julkisen vallan väliintulon tulisi lisätä metsistä saatavaa hyvinvointia merkittävästi suhteessa vapaasti toimiviin markkinoihin. Pitkä kiertoaikakaan ei riitä selittämään interventiota, sillä onnistunut metsäinvestointi nostaa välittömästi metsämaan arvoa (Palo 1993). Puuntuotannon julkinen tukeminen ei ole näistä lähtökohdista perusteltua, mutta metsätaloudesta saatavien markkinattomien hyötyjen tuotanto on julkisen ohjauksen varassa.

4.1.1 Metsäpolitiikan ohjauskeinot

Politiikan ohjauskeinot jaetaan perinteisesti lainsäädännölliseen, taloudelliseen ja informaatio-ohjaukseen. Normiohjauksella tai sääntelyllä tarkoitetaan lakeja, asetuksia ja ohjeita, joiden avulla ihmisiä ohjataan toimimaan tietyllä tavalla rangaistuksen uhalla (Vedung 1998, 31). Metsien hoitoon ja käyttöön liittyvät rajoitukset, määräykset, tuet ja julkisesti tuotetut palvelut ovat kirjattu lakeihin ja niiden asetuksiin. Suomen metsien hoidosta ja käytöstä määrätään metsälaissa (1093/1996) ja asetuksessa metsien kestävästä hoidosta ja käytöstä (1234/2010). Metsälaissa määritellään muun muassa kriteerit hakkuukypsyydelle ja kasvatustiheydelle. Metsälain kokonaisuudistus on parhaillaan käynnissä. Uusi metsälaki, joka lupaa metsänomistajille aiempaa

enemmän vapauksia metsänkäsittelyyn, tulee voimaan mahdollisesti vuoden 2014 alussa. Metsälainsäädäntöön kuuluvat lisäksi organisaatioita koskevat lait; laki Suomen metsäkeskuksesta (418/2011), laki metsänhoitoyhdistyksistä (534/1998), laki Metsähallituksesta (1378/2004) ja laki Metsäntutkimuslaitoksesta (1114/1999). Samoin muun muassa yhteismetsälaki (109/2003), luonnonsuojelulaki (1096/1996) sekä kestävän metsätalouden rahoituslaki (544/2007) määrittelevät metsien hoitoa ja käyttöä.

Taloudellisten ohjauskeinojen avulla toiminta, johon halutaan vaikuttaa, tehdään tekijälleen joko edullisemmaksi tai kalliimmaksi (Vedung 1998, 32). Taloudelliseen ohjaukseen kuuluvat suorat ja epäsuorat rahoitustuet sekä verotus. Laki kestävän metsätalouden rahoituksesta sisältää merkittävän osan metsätalouden suorasta taloudellisesta ohjauksesta. Julkista tukea voidaan myöntää erilaisiin metsänhoitotöihin, metsäteiden rakentamiseen ja kunnostusojitukseen. Lakisääteiseen metsänuudistamiseen ei myönnetä suoraa tukea, mutta metsätalouden edistämisorganisaatioiden saama tuki kanavoituu siihen epäsuorana tukena neuvonnan ja ammattiavun kautta (Ovaskainen ym. 2004).

Informaatio-ohjauksella pyritään vaikuttamaan ihmisiin jakamalla tietoa ja toimintasuosituksia. Informaatio-ohjaus voi olla muodoltaan faktoihin perustuvaa ja objektiivista, mutta myös tunteisiin vetoavaa ja subjektiivista tietoa kuitenkin olematta koskaan pakottavaa, vaan jättäen päätösvallan yksilölle (Vedung 1998, 33–34). Metsätalouden julkiset neuvonta- ja suunnittelupalvelut sekä julkisin varoin tuotettu metsä- ja markkinainformaatio kuuluvat informaatio-ohjaukseen. Yksityismetsien metsäsuunnittelu on merkittävä informaatio-ohjauksen muoto ja sen ohjausvaikutus suomalaisessa metsätaloudessa on huomattava. Metsätalouden julkista neuvontaa ja suunnittelua tarjoavat Suomen metsäkeskus, sen alueelliset yksiköt sekä metsänhoitoyhdistykset.

4.1.2 Ohjauksen epäonnistuminen

Julkisella sektorilla on tärkeä rooli kilpailu- ja toimintaympäristön edistäjänä, vaikka vapaaseen kysyntään ja tarjontaan perustuva markkinatalous on tehokkain talousjärjestelmä. Julkisen politiikan avulla voidaan luoda paremmat edellytykset markkinatalouden tehokkaalle toiminnalle vähentämällä markkinaepäonnistumisia. Markkinaepätäydellisyyksiä ovat muun muassa epätäydellinen kilpailu ja ulkoisvaikutukset.

Pajuoja (1998) lisää julkisen sektorin tehtäväksi sen omaan toimintaan sisältyviin ongelmiin eli julkisiin toimintaongelmiin puuttumisen. Sääntelyhäiriö syntyy, kun julkinen sektori puuttuu väärin asioihin, väärällä hallinnon tasolla tai väärillä ohjauskeinoilla saaden aikaan tehottomuutta yhteiskunnassa. Pelkästään julkisen ohjauksen suunnittelusta, toimeenpanosta ja valvonnasta aiheutuu yhteiskunnalle merkittäviä kuluja.

Yhtä lailla hallinnon ulkoisella kuvalla on vaikutusta siihen, miten viranomaisten toiminta koetaan. Hyvään hallintoon lukeutuu normatiivisen sääntelyn ohella epävirallisemmat hallinnon toimintatavat, hallinnollinen kulttuuri ja viranomaisten käytännöt, joihin lakien sijaan voidaan vaikuttaa koulutuksella, organisatorisilla järjestelyillä ja ohjeistuksilla (Mäenpää 2008, 9). Metsäkeskukset ja metsänhoitoyhdistykset kuuluvat välilliseen julkishallintoon ja niitä koskevat hyvän hallinnon vaatimukset. Hyvän hallinnon vaatimuksiin kuuluu menettelyperiaatteita koskeva laatu, asianmukaisuus ja laillisuus (emt. 2008, 2). Julkisen vallan käytön pitää perustua lakiin, mikä tarkoittaa, että viranomainen käyttää toimivaltaa niiden lakien puitteissa, joissa kyseisen viranomaisen tehtävät, toimiala ja toiminnan tavoitteet sekä toimivaltuudet ovat määritelty (emt. 2008, 27–28). Hyvä hallinto on perustuslakiin perustuva oikeus. Hyvän hallinnon takeisiin lukeutuu perustuslain ohella hallintolain (434/2003) säädökset. Hallintolaissa säädetään yksityisen ja julkisen viranomaisen suhteesta, johon lukeutuu säännökset muun muassa asiakkaiden tasapuolisesta kohtelusta, puolueettomuudesta ja toimivallan käyttämisestä ainoastaan laissa hyväksyttäviin tarkoituksiin. Metsätaloutta säännellään voimakkaasti, joten hallinnon toimintatavoilla on merkittävä vaikutus ohjauksen onnistumiseen.

4.2 Yksityismetsätalouden organisaatiot

Yksityismetsätalouden organisaatiokentän muodostavat julkisen ja yksityisen sektorin toimijat sekä yhdistykset. Metsäpolitiikkaa ohjataan maa- ja metsätalousministeriöstä, mutta tavoitteiden toimeenpano on viety pitkälle alueelliselle ja paikalliselle tasolle. Yksityismetsätalouden edistämistehtävät kuuluvat lakisääteisesti metsäkeskuksille ja metsänhoitoyhdistyksille. Edistämistoiminnalla tarkoitetaan yleensä metsäsuunnittelua ja -neuvontaa sekä metsänhoito- ja perusparannustoimintaa. Yksityismetsätalouden edistämisen organisaatioiden lakisääteisellä asemalla pyritään tur-

vaamaan metsävarojen ekologisesti ja taloudellisesti kestävä käyttö sekä edistämään metsiin perustuvien elinkeinojen toimintamahdollisuuksia.

4.2.1 Metsäkeskukset

Pääasiassa julkisin varoin rahoitettu Suomen metsäkeskus sekä sen 13 alueellista yksikköä muodostavat metsätalouden kehittämis- ja toimeenpano-organisaation, jonka toimialue kattaa koko maan. Metsäkeskuksen toimintaa säätelee laki Suomen metsäkeskuksesta (418/2011). Metsäkeskuslain mukaan metsäkeskuksen tehtäviä ovat metsiin perustuvien elinkeinojen edistäminen, metsien kestäväan hoitoon ja käyttöön liittyvät suunnittelu- ja selvitystehtävät mukaan lukien kansallisen metsäohjelman laatiminen ja toteuttaminen, metsiä koskevan lainsäädännön toimeenpano ja valvonta ja metsätietoihin liittyvien tehtävien hoitaminen. Alueyksiköissä hoidetaan pitkälti samoja tehtäviä, mutta alueellisessa ja maakunnallisessa mittakaavassa. Metsäkeskusten vastuulla on normiohjauksesta pääasiassa hakkuiden ja metsänhoitotöiden laillisuuden ja metsäluonnon monimuotoisuuden turvaamisen valvonta, taloudellisen ohjauksesta suorien rahoitustukien myöntäminen ja valvonta sekä informaatio-ohjauksesta merkittävä osa (Hetemäki ym. 2006, 92). Julkisten tehtävien ohella metsäkeskus tuottaa asiakasrahoitteisia palveluita metsäpalvelumarkkinoilla.

Vuoden 2012 alusta voimaan tullessa laissa alueelliset metsäkeskukset lakkautettiin ja tilalle perustettiin valtakunnallinen organisaatio. Toimialuejako säilyi uudistuksessa. Samaan aikaa voimaan tuli laki metsätietojärjestelmästä, jonka johdosta metsävaratiedot ovat kaikkien saatavilla. Uudistetun metsäkeskuslain ja sen mukaisen organisaatiouudistuksen jälkeen Suomen metsäkeskuksessa toimii kaksi toisistaan erillistä yksikköä, julkiset palvelut ja liiketoimintayksikkö Metsäpalvelut. Viranomaistoiminta ja liiketoiminta tullaan edelleen yhtiöittämään vuoden 2014 loppuun mennessä. Metsäkeskuksen julkiset palvelut on jaettu asiakkuus-, metsäalan edistämis-, metsätieto-, rahoitus- ja tarkastus- ja hallintopalveluihin. Suomen metsäkeskuksen johtokunta, jossa istuu yhdeksän jäsentä yhteiskunnan eri aloilta, ohjaa ja valvoo sekä julkisten palveluiden yksikön että metsäpalveluiden yksikön toimintaa. (Metsäkeskus ja alueet 2012.)

Suomen metsäkeskus toimii maa- ja metsätalousministeriön ohjauksessa ja valvonassa ja kuuluu välilliseen valtionhallintoon. Välillisen valtionhallinnon organisaatiot hoitavat julkisia tehtäviä tai käyttävät julkista valtaa, mutta niitä ei katsota viran-

omaisiksi, vaan niiden tehtävät täydentävät ja tukevat viranomaisten tehtävien hoitoa (Välillinen julkishallinto 2012). Metsäkeskus on hallinnollisesti ja taloudellisesti itsenäinen organisaatio huolimatta sen julkishallinnollisesta luonteesta. Henkilöstöä metsäkeskuksessa oli hieman päälle 1000 toimihenkilöä vuonna 2011. Rahoituksen julkiset palvelut -yksikkö saa pääasiassa valtion budjetista ja suoritteiden maksullisuudesta säädetään maa- ja metsätalousministeriön asetuksella (1069/2012). Metsäkeskukset saivat vuonna 2011 valtionapua 50 293 222 euroa. Luku sisältää kehittämisskeskus Tapion saamat yleisavustukset. Metsäkeskusten liiketoiminnan tuotot olivat samana vuonna 46 771 683 euroa. (Tapion vuositilastot 2011.)

Metsälakien valvonta on kuulunut metsäkeskuksille jo vuodesta 1928 lähtien. Organisaatio on toiminut eri nimellä eri vuosikymmeninä. Perustamisesta vuoteen 1967 saakka organisaatio toimi nimellä metsänhoitolautakunta, vuoteen 1987 piirimetsälautakunta ja edelleen vuoteen 1996 metsälautakunta, minkä jälkeen se sai nimekseen metsäkeskus. Ollonqvist (1998, 41, 44–45) selvittää, että 1920-luvulla metsäteollisuuden puunkäytön kasvaessa havahduttiin ensimmäisen kerran puuvarojen niukkuuteen. Huoli raakapuun riittävyydestä teollisuudelle vaikutti osaltaan siihen, että metsävarojen inventointi alkoi ja puuntuotannon julkiseen sääntelyyn kiinnitettiin aiempaa enemmän huomiota. Vuonna 1917 perustettujen Metsähallituksen alaisten ammatillista valvontaa ja neuvontaa harjoittavien lääninmetsälautakuntien resurssit osoittautuivat pian riittämättömiksi. Puuntuotannon tehostamiseksi ja metsähoidon tason parantamiseksi luotiin kieltojen ja rajoituksen ohelle metsäverotuksen, metsätaloudellisen neuvonnan ja metsänparannukseen suunnatun julkisen tuen järjestelmä. Erityisesti neuvonnan osuutta katsottiin tarpeelliseksi lisätä, sillä pienmetsänomistusta ei nähty puuntuotannon näkökulmasta vahvana. Tämän johdosta perustettiin 16 metsänhoitolautakuntaa ammatillisiksi organisaatioiksi ja kaksi keskusmetsäseuraa aatteellisiksi keskusorganisaatioiksi.

Vuoden 1928 yksityismetsälain säätäminen tarkoitti aktiivisen metsäpolitiikan syntyä ja metsälainsäädännön ja metsäammattikunnan aseman vahvistumista. Metsänparannuslaki toi myös taloudelliset kannusteet kieltojen ja rajoitusten ohelle yksityismetsätalouden julkiseen ohjaukseen. Lain tueksi perustettiin metsänparannuspiirit, joiden tehtävänä oli toteuttaa julkisesti tuetut metsäinvestoinnit käytännön tasolla. Yksityismetsälain ja metsänparannuslain ohella vuoden 1928 metsälakiuudistukseen kuului laki metsänhoitolautakunnista. Valtionapua saavat yksityisoikeudelliset metsän-

hoitolautakunnat kehitettiin metsätalouden edistämisorganisaatioiksi. 16 metsänhoitolautakuntaa hoiti entisten lääninmetsälautakuntien tehtävät sekä yksityismetsätalouden neuvonnan. Niiden tehtäväksi tuli toimia lakien toimeenpanon ja toteutumisen valvojina sekä antaa ammattiapua ja neuvontaa metsänomistajille metsänhoitoon ja puunmyyntiin liittyvissä asioissa. Samalla niille määrättiin hoidettavaksi metsätaloussuunnitelmien laatiminen ja valtion myöntämien metsänparannusvarojen käytön valvominen. (Ollonqvist 1998, 46–50, 273.)

Ollonqvist (1998, 131) jatkaa, että viljellen uudistamisen yleistymisen johti jälleen uudistuksiin metsälautakuntalaitoksessa työmäärien ja liikevaihdon kasvaessa. Vuonna 1967 tuli voimaan laki metsälautakunnista, jonka myötä keskusmetsäseurat muutettiin keskusmetsälautakunniksi ja metsänhoitolautakunnat piirimetsälautakunniksi. Samaan aikaan metsänhoitoyhdistykset saivat selvemmän aseman neuvontaorganisaationa. Seuraava metsähallinnon uudistus vietiin läpi vuonna 1987, kun voimaan tuli laki metsähallinnosta ja laki keskusmetsälautakunnista ja metsälautakunnista. Siinä yhteydessä metsänparannuspiirit ja piirimetsälautakunnat yhdistettiin metsälautakunniksi, mikä tarkoitti jälleen metsälautakuntien toiminnan ja vastuiden laajenemista ja monipuolistumista (emt. 1998, 217). Metsälainsäädännön kokonaisuudistusten jälkeen valvontaorganisaatioita uudistettiin vuonna 1996 jälleen. Silloiset 17 metsälautakuntaa korvattiin 13 alueellisella metsäkeskuksella, jotka liitettiin maa- ja metsätalousministeriön suoraan tulosohtaukseen. Organisaatioiden sisäistä työnjakoa viranomais- ja edistämistehtävien osalta selkiytettiin. Samaan aikaan asiakasrahoitteisuuden osuus lisääntyi organisaation rahoituksessa. (Emt. 1998, 255.)

Metsäkeskukset ovat nykyään merkittävä toimija metsäpalveluiden markkinoilla. Laissa (418/2011) rajataan, että metsäkeskuksella voi olla julkisten palveluiden ohella liiketoimintaa, joka ei vaaranna lakisääteisten tehtävien hoitamista ja toiminnan puolueettomuutta. Toisin sanoen metsäkeskuksen liiketoiminnan on oltava samassa linjassa organisaation tarkoituksen kanssa. Liiketoiminta tulee olla taloudellisesti, henkilöittäin sekä toiminnallisesti erillään julkishallinnon tehtävistä. Metsäpalvelut ovat asiakasrahoitteista, kaupallista toimintaa. Metsäkeskuksen tarjoamiin liiketoimintapalveluihin kuuluu muun muassa metsäteiden rakentaminen ja kunnostus, suometsien kunnostus, luonnonhoito, metsäsuunnittelu, tiekuntapalvelut sekä siemen- ja taimituotanto kuudella eri toimialueella. Metsäkeskukset ovat keskittyneet erityisesti metsäsuunnitelmien sekä raskaiden metsänparannustöiden tekemiseen. Palveluntar-

jontaan kuuluu myös muun muassa erikoiskohdetoimenpiteitä ja sukupolvenvaihdokseen liittyviä palveluita. Sinkkonen ym. (2008) mukaan metsäkeskuksen asiakkaita ovat metsänomistajat ja metsäalan ammattilaiset sekä hankkeiden osalta valtio. Metsätaloutta edistävä neuvonta, koulutus ja tiedotustoiminta tuotetaan valtion varoin samoin kuin luonnonhoitohankkeet. Metsäkeskukset keräävät lisäksi metsävaratietoa ja tekevät aluesuunnittelua lakisääteisesti valtion rahoittamana. Metsäkeskusten lakisääteisyys voi nähdä sekä kilpailuetuna että kilpailua rajoittavana tekijänä. (Metsäkeskus ja alueet 2012.)

4.2.2 Metsänhoitoyhdistykset

Metsänhoitoyhdistykset ovat metsänomistajien etujärjestöjä, jotka hoitavat metsänomistajien edunvalvontaa. Yhdistysten tehtävä on tarjota alueensa metsänomistajille palveluita ja ammattiapua metsätalouden harjoittamiseen. Yhdistysten toimialue kattaa koko maan. Vuonna 2012 toimi yhteensä 103 metsänhoitoyhdistystä. Metsänhoitoyhdistyslaissa (534/1998) määritellään, että metsänhoitoyhdistys on metsänomistajien yhteenliittymä, joka edistää ”[...] metsänomistajien harjoittaman metsätalouden kannattavuutta ja heidän metsätaloudelleen asettamiensa muiden tavoitteiden toteutumista sekä taloudellisesti, ekologisesti ja sosiaalisesti kestävää metsien hoitoa ja käyttöä.” Jäsenyys metsänhoitoyhdistyksessä tulee automaattisesti. Automaattijäsenyydellä tarkoitetaan tilannetta, jossa henkilöstä tulee tietyin edellytyksin yhdistysten jäsen, ellei hän nimenomaisesti kieltäydy jäsenyydestä. Jäsenyys ei näin ollen edellytä erillistä hakemusta tai yhdistyslain (503/1989) mukaista hallituksen hyväksyntää. Yhdistymisvapaus kuuluu perusoikeuksiin (731/1999) ja siihen kuuluu yhtäläillä oikeus olla liittymättä yhdistykseen. Metsänhoitoyhdistykseen kuuluu noin 300 000 metsätilaa. Ero metsänomistajien kokonaismäärän ja metsänhoitoyhdistysten jäsenten välillä selittyy pääasiassa sillä, että pienempien tilojen metsänomistajat eivät automaattisesti ole alueensa metsänhoitoyhdistyksessä. Metsänhoitoyhdistysten jäseniä ovat automaattisesti metsänomistajat, jotka omistavat metsää Etelä-Suomessa vähintään 4 hehtaaria, Oulun läänissä 7 ha ja Lapin läänissä 12 ha ja maksavat metsänhoitomaksua. Jäsenyyden voi päättää kirjallisella eroilmoituksella metsänhoitoyhdistykselle. Eroaminen yhdistyksestä ei vaikuta velvollisuuteen maksaa metsänhoitomaksua. Metsänhoitoyhdistyksissä korkeinta päätäntävaltaa käyttävät yhdistysten valtuustot, jotka koostuvat metsänomistajista. Valtuustoissa päätetään muun muassa

toimintalinjoista ja talousarviosta sekä valitaan käytännön toiminnasta vastaava hallitus. (Metsänomistajan asialla 2013.)

Metsänhoitoyhdistyksillä on lakiin perustuva oikeus saada metsänhoitomaksua. Metsänomistaja maksaa veroviranomaisen keräämää lakisääteistä metsänhoitomaksua, joka ohjataan edelleen metsänhoitoyhdistykselle. Metsänhoitomaksun perusteluna on ollut metsänhoitoon ja metsätalouteen liittyvien palveluiden tasapuolinen saatavuus kaikille metsänomistajille. Metsänhoitomaksulla katetaan yhdistysten hallintokuluja sekä neuvonnan, koulutuksen, tiedotuksen ja metsäsertifioinnin kuluja. Metsänomistajat ovat jäsenyyden kautta mukana sertifioinnissa. Osa palveluista kuten puunmyyntisuunnitelmat tarjotaan yhdistysten jäsenille alennettuun hintaan ja rahoitetaan metsänhoitomaksulla, jonka osuus riippuu yhdistyksestä. Maksulla katetaan lisäksi metsänomistajien edunvalvontaa ja tiedonkeruun ja tilastoinnin kuluja. Metsänhoitoyhdistyksillä on lakiin perustuva velvollisuus kerätä ja tilastoida tietoa. Ne muun muassa välittävät tietoa metsänhoitotöiden määristä metsäkeskuksille ja pitävät yllä puukaupan tilastoja, kuten seuraavat hintatietoja. (Metsänomistajan asialla 2013.)

Niin sanottuun vapaaehtoisuuteen perustava pakollinen maksu on ulosottokelpoinen ilman oikeuden päätöstä. Metsänhoitomaksusysteemi on oma laatuaan eurooppalaisittain katsottuna (Kilpailutyöryhmän loppuraportti 2009). Metsänhoitomaksun suuruus määräytyy perusmaksusta ja hehtaarikohtaisesta maksusta. Metsänhoitomaksuun voi hakea vapautusta metsäkeskukselta tietyin edellytyksin. Tällöin metsästä on oltava voimassa oleva metsäsuunnitelma ja sen tulee olla hoidettu perustuen hyvän metsanhoidon ja -käytön vaatimuksiin metsäammattilaisen toimesta. (Metsänhoitomaksu 2013.)

Metsänhoitoyhdistysten historia yltää 1900-luvun alkuun. Yhdistysten rooli metsätaloudessa on vuosien saatossa muuttunut. Ollonqvistin (1998, 49–50, 61) mukaan metsänhoitoyhdistysten asema vahvistui vuoden 1929 jälkeen, kun metsänhoitolautakuntien toiminta käynnistyi. Yhdistykset ottivat metsätalouden neuvontatehtäviä hoitaakseen silti osin, mihin lautakunnat eivät voimavarojen puutteessa pystyneet. Vapaaehtoiseen järjestäytymiseen perustuvia metsänhoitoyhdistyksiä oli vuoden 1929 alussa 86, mutta vuoteen 1939 mennessä lukumäärä oli kasvanut 325 yhdistykseen. Määrän kasvun selittää osaltaan 1930-luvulla aloitettu puun yhteismyyntien organisointi yhdistysten kautta sekä yhdistysten rahallinen tukeminen valtion taholta.

Samoihin aikoihin keskusteltiin yhdistysten asemasta ja toiminnan painopisteistä sekä toiminnan rahoittamisesta metsänhoitomaksuin, mutta merkittäviä muutoksia yhdistysten toimintaan ei tehty ennen 1950-luvun metsänhoitoyhdistyslain säätämistä. Laki metsänhoitoyhdistyksistä hyväksyttiin vuonna 1950. Metsänomistajille tuli maksettavaksi metsän verotukselliseen tuottoon perustuva pakollinen maksu, mikä takasi yhdistyksille laajan itsenäisen päätösvallan. Metsänhoitoyhdistysten keskeiseksi toiminnaksi määrättiin metsanhoidon neuvonta ja metsänomistajien palvelu. Metsänhoitoyhdistyslain säätämisen jälkeen yhdistysten puukaupallista toimintaa rajoitettiin. Laissa kiellettiin välitön puukauppa, mutta neuvonta ja avustaminen puukaupassa sallittiin. Yhdistykset saivat myös keskeisen aseman metsänhoitolautakuntien apuna metsänparannustöiden toteuttamisessa. (Emt. 1998, 111–112.)

Metsänhoitoyhdistykset ovat metsäkeskusten ohella merkittävä toimija metsäpalvelumarkkinoilla, mutta myös puukaupassa. Yhdistykset ovat palveluntarjonnaltaan nykyisin varsin monipuolisia ja niiden toiminta kattaa Suomen jokaisen kunnan. Metsänhoitoyhdistys on usein tärkein palvelutuottaja alueensa metsäomistajille. Palveluntarjonta vaihtelee jossain määrin yhdistyksittäin. Metsänhoitoyhdistysten tarjoamiin palveluihin lukeutuu puukaupan osalta puunmyyntisuunnitelmien laadinta, puunmyynti valtakirjakaupalla, puunkorjuun, runkojen katkonnan ja puutavaran mittauksen valvonta sekä puunkorjuu- ja hankintapalvelut. Metsänhoitotöiden osalta yhdistykset hoitavat metsänuudistamista, taimien ja siementen välitystä, taimikon ja nuoren metsän hoitoa, metsän kasvatus- ja terveyslannoituksia, metsäluonnon hoitoa ja tekevät palvelusopimuksia. Niiden suunnittelu- ja arviointipalveluihin kuuluu metsäsuunnitelmien laadinta ja päivitys, metsäkiinteistöjen arviot ja metsätuhoarviot. Metsänhoitoyhdistykset tarjoavat muun toimintansa yhteydessä maksutonta koulutusta ja neuvontaa, jonka kustannukset katetaan metsänhoitomaksuilla, kun muun toiminnan kulut asiakasrahoitteisesti (Sinkkonen ym. 2008). Metsänhoitoyhdistykset hoitavat yksityismetsien metsänhoitotöiden suunnittelusta noin 80 % ja puukaupan suunnittelusta eli leimikoiden teosta noin 75 %. Yhdistysten tuotoista 27 452 068 euroa tuli metsänhoitomaksuista ja 209 596 348 euroa liiketoiminnasta vuonna 2011 (Tapion vuositilastot 2011). Kaupallisen toiminnan suhteellinen osuus on näin ollen huomattavasti suurempi metsänhoitoyhdistyksissä kuin metsäkeskuksissa. (Metsänomistajan asialla 2013.)

Metsänhoitoyhdistyslakia uudistetaan parhaillaan. Maa- ja metsätalousministeriön (Metsänhoitoyhdistyslaki 2013) mukaan veroluonteisesta metsänhoitomaksusta yhdistyksille syntyneen kielletyn kilpailuedun ja metsänomistajien ongelmalliseksi kokeman automaattijäsenyyden vuoksi nykyjärjestelmää on lähdetty muuttamaan. Työryhmän ehdotuksen pohjalta veroluonteisesta metsänhoitomaksusta luovutaan, metsänomistajien jäsenyydestä tulee vapaaehtoinen ja samalla lain asettamat rajoitteet yhdistysten toiminnalle poistuvat. Laki tulee ehdotuksen mukaan vastakin määrittelemään tavoitteet metsänomistajien tukemiseksi sekä vähimmäisvaatimukset yhdistysten rekisteröinnille. Metsänhoitoyhdistykset rahoittavat toimintansa jatkossa jäsenmaksuilla ja elinkeinotoiminnan tuotoilla. Uudistuneen lain on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2015, mutta metsänhoitomaksujen kerääminen on suunniteltu lopetettavaksi jo vuotta aikaisemmin.

4.2.3 Maa- ja metsätalousministeriö

Maa- ja metsätalousministeriön tehtävänä on johtaa uusiutuvien luonnonvarojen kestävän käytön politiikkaa. Metsäpolitiikka ja metsätaloutta koskevat asiat kuuluvat ministeriön luonnonvaraosaston metsä- ja bioenergiayksikön vastuualueeseen. Metsäasioilla on ollut ministeriön sisällä oma osastonsa vuodesta 1971, vaikka ministeriöstä erillisten hallinto-organisaatioiden, kuten Metsähallituksen ja myöhemmin metsäkeskusten, rooli on ollut metsäpolitiikassa keskeinen (Tuominen 2010). Metsä- ja bioenergiayksikön tulosohtauksessa ovat metsäkeskuksen lisäksi Tapio ja Metsähallitus sekä osittain Metsäntutkimuslaitos. (Hallinto 2013.)

4.2.4 Metsätalouden kehittämiskeskus Tapio

Metsätalouden kehittämiskeskus Tapio on perustettu vuonna 1996, kun Metsäkeskus Tapio ja Skogscentralen Skogskultur yhdistettiin. Tällöin kehittämiskeskuksen toimien kuvaksi muodostui valmisteleva asiantuntijaorganisaatio poiketen aiemmasta keskusviraston roolista, jossa se toimi ohjaavana ja valvovana organisaationa. Tapio oli alkujaan yksityisoikeudellinen yhdistys, vuonna 1907 perustettu Suomen Metsänhoitoyhdistys Tapio. Metsätalouden kehittämiskeskus Tapio kuuluu metsäkeskuksen ja metsänhoitoyhdistysten ohella välilliseen valtionhallintoon ja sen toiminnasta on säädetty laissa metsäkeskuksista ja metsätalouden kehittämiskeskuksesta (1474/1995). Laki on voimassa Tapion osalta vuoden 2014 loppuun.

Tapioilla ei ole julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä ja sen toimintaa ohjaa lakisääteisten palveluiden osalta maa- ja metsätalousministeriö. Lakisääteisten tehtävien ohella Tapio tuottaa runsaasti asiakasrahoitteisia palveluita. Tapion kehittämis- ja asiantuntijatehtäviin kuuluu muun muassa metsätaloutta koskevat esitykset ja aloitteet, metsätaloudelliset asiantuntija-, kehittämis- ja koulutuspalvelut niin ministeriön, metsäkeskuksen kuin muun metsätalouden tarpeisiin sekä erilaiset julkaisut ja tiedotteet. (Tapio 2013a.)

4.3 Yksityismetsätalouden valtiontuet

Maa- ja metsätalousalan valtiontukea koskevissa suuntaviivoissa vuosille 2007–2013 Euroopan komissio (2006, 28–29) on vahvistanut yleiset säännöt metsäalan valtiontukien osalta. Euroopan unionissa ei ole erikseen sääntöjä metsäalalle vaan metsätalouteen ja -teollisuuteen voidaan soveltaa kaikilla aloilla tai kaupassa ja teollisuudessa sovellettavia sääntöjä sekä alueellisia ja ympäristönsuojeluun liittyviä valtiontukia koskevia suuntaviivoja. Näiden ohella vakiintuneena käytäntönä komissio sallii metsäluonnon ekologisten ja suojaavien vaikutusten sekä virkistys- ja sosiaalisten ja kulttuuristen ulottuvuuksien edistämisen perusteella metsien suojeluun, parantamiseen, kehittämiseen ja säilyttämiseen tarkoitetut valtiontuet. Kestävän metsätalouden rahoituslain kohdalla on erikseen selvitetty komission toimesta tukikelpoiset toimenpiteet. Kaikki toimenpiteet, joihin tukea voi saada, katsotaan tehtäväksi biodiversiteettiin tai maisemaan liittyvistä tai sosiaalisista syistä ja tuki on SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan mukaista (Euroopan komissio 2008). Kohdassa todetaan, että sisämarkkinoilla sallitaan tuki, joka tukee tiettyä taloudellista toimintaa tai edistää talousalueen kehitystä, eikä muuta kaupankäynnin edellytyksiä yleisen edun vastaisesti (Euroopan unionin toiminnasta... 2010, 92).

Valtiontukia koskevien suuntaviivojen perusteella (Euroopan komissio 2006, 29–32) tuki metsäkeskusten ja metsänhoitoyhdistysten neuvonta- ja koulutuspalveluihin sekä tiedottamiseen on siltä osin perustamissopimuksen mukaista, kun jäsenvaltio pystyy näyttämään kyseisten toimenpiteiden edistävän välittömästi metsien ekologista ja suojaavaa tehtävää, virkistyskäyttöä tai monimuotoisuuden tai metsäekosysteemin terveydentilan säilyttämistä tai ehkeyttämistä. Tehtäviin ei saa kuulua vastavuoroista rahallista korvausta, eikä toimintaa saa käyttää muiden tuotteiden tai palveluiden

markkinointiin. Suuntaviivojen kohdassa 175 (f) todetaan, että tukea voidaan myöntää kustannuksiin, ”jotka aiheutuvat metsiä koskevan tietämyksen levittämisessä käytetyistä tiedotusmateriaaleista ja -toimista, kuten seminaareista, PR-tilaisuuksista ja tiedottamisesta painetuissa ja sähköisissä viestimissä. Tukea saaviin toimiin ja materiaaleihin ei saa sisältyä viittauksia tiettyihin tuotteisiin tai tuottajiin eikä niillä saa edistää kotimaisten tuotteiden menekkiä”. Suuntaviivoissa kohdassa 180 taas todetaan, että valtiontuki metsäalan järjestöille on hyväksytty ainoastaan niiden perustamiseen. Tukijärjestelmien kestosta on vielä yleisemmin mainittu kohdassa 189, jossa huomautetaan, että komissio sallii yksinomaan tuet, joiden kesto on rajallinen. Näin ollen tuki ei saa olla luonteeltaan jatkuvaa.

Valtiontukea on maksettu metsäkeskuksille ja metsänhoitoyhdistyksille seuraavassa neljässä muodossa:

- 1) valtionavustus valtion budjetista metsäkeskuksille,
- 2) valtion varoista välillisesti metsänomistajille metsänhoito- ja metsänparannustöihin maksetut tuet ja lainat (Kemera),
- 3) veroina kerätyt metsänhoitomaksut metsänhoitoyhdistyksille,
- 4) sekä suora valtiontuki hankesuunnitelmakustannuksiin ja työnjohtokorvauksiin metsänhoitoyhdistyksille.

Tuet ovat Suomen valtion myöntämää suoraa tai epäsuoraa, jatkuvaa taloudellista tukea metsäkeskuksille ja metsänhoitoyhdistyksille. Metsäkeskusten ja metsänhoitoyhdistysten toimintaa tarkastellessa on hyvä huomioda, että SEUT-sopimuksen 106 artikla kieltää jäsenvaltioita myöntämästä yrityksille erityis- ja yksinoikeuksia, jotka ovat ristiriidassa muiden kilpailusäädösten kanssa. Valtiontuki on sallittua tapauksissa, joissa tuensaaja tuottaa palveluja yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin tai hoitaa jonkinlaista epäkaupallista erityistehtävää. SGEI-palvelut (Services of General Economic Interest) tai epäkaupallinen erityistehtävä ei kuitenkaan koske metsäkeskuksia tai metsänhoitoyhdistyksiä, sillä organisaatioiden liiketoiminta on taloudellista voittoa tuottavaa toimintaa. Yksityiset palvelutuottajat samoilla markkinoilla ovat osoitus siitä, ettei organisaatioiden toiminta poikkea normaalista kaupallisesta toiminnasta. SGEI-palvelun kriteeri ei täyty siltäkään osin, että niille ei ole annettu velvoitetta yleishyödyllisen palvelun tuottamiseen niin kuin sen komission ohjeista ymmärtää (Services of general... 2013).

4.3.1 Valtionapu metsäkeskuksille

Metsäkeskuksille maksettiin vuosittain yleisavustuksena ja muuna julkisena rahoituksena valtion määrärahojen momentilta 30.60.42 yhteensä 241 469 713 euroa vuosien 2008–2012 aikana. Edellä mainittu rahoitus sisältää metsätalouden kehittämisskeskus Tapion saaman valtionavun. Vuoden 2013 valtion talousarvioesityksessä Suomen metsäkeskukselle myönnetty määräraha on 45 458 000 euroa (49 352 000 euroa vuonna 2012) ja vastaavasti metsätalouden kehittämisskeskus Tapiolle 2 443 000 euroa. Vertailuna vuoden 2011 julkinen rahoitus metsäkeskukselle ja metsätalouden kehittämisskeskus Tapiolle oli 50 293 222 euroa, kun liiketoiminnan tuotot olivat samana vuonna 46 771 683 euroa eli lähes puolet kokonaisliikevaihdosta (Tapion vuositilastot 2011). Valtioapu jakautuu metsäkeskuksissa kustannusten perusteella suurin piirtein niin, että rahoitus- ja tarkastustoimintaan menee neljäsosa, alueellisen metsävaratiedon tuottamiseen noin 40 prosenttia, asiantuntijapalveluihin (edistämistoimintaan) vajaa 35 % ja muuhun valtionaputoimintaan (mm. EU-hankkeet, sähköinen asiointi) vajaa 2 % määrärahoilla toteutetusta toiminnasta. (Talousarvioesitys 2013.)

4.3.2 Kemera-rahoitus

Kestävän metsätalouden rahoituslain (Kemera) perusteella myönnetään valtion tukea ja lainoja yksityisille metsänomistajille erilaisiin metsänhoito- ja metsätyöhankkeisiin. Eduskunnan hyväksymässä valtion talousarviossa vuodelle 2013 määräraha tueksi puuntuotannon kestävyys turvaamiseen on 61 480 000 euroa (Talousarvioesitys 2013). Metsäkeskus vastaa tuen myöntämisestä joko ennakkosuunnitelman tai jälkikäteen tehdyn toteutusselvityksen perusteella työlaajista riippuen. Tukien perusteena hakijalla on myös oltava ajan tasalla oleva tilakohtainen metsäsuunnitelma (Kemera-tuet 2012). Maa- ja metsätalousministeriön mukaan (Metsätalouden tuet 2012), valtion tuen tarkoituksena on auttaa metsänomistajia metsien kasvuun ja käyttöön pitkällä aikavälillä vaikuttavissa metsänhoitotoimenpiteissä, joiden taloudellinen hyöty saadaan viiveellä vuosikymmenten kuluttua. Tuki on erityisesti niihin metsänhoito- ja metsänparannustöihin, joiden yksityistaloudellinen kannattavuus on huono (Kemera-tuet 2012). Puuntuotantoa edistävien toimenpiteiden ohella tukea on mahdollista saada talousmetsien luonnonhoitoon sekä arvokkaiden metsäluontokohteiden säilyttämistä ja ennallistamista tukeviin toimenpiteisiin. Kemera-tuen osuus metsänhoito- ja metsätyöhankkeiden kustannuksista on merkittävä. Tukea myönne-

tään jopa 70 prosenttiin asti hankkeen todellisista kustannuksista, minkä lisäksi tuella voidaan rahoittaa kokonaisuudessaan kuluja, jotka syntyvät siementen, taimien sekä muiden metsänviljelyyn liittyvien tarvikkeiden hankinnasta, suunnittelusta ja toteutusselvityksen laadinnasta (Valtion tuet yksityismetsätaloudelle 2012).

4.3.3 Metsänhoitomaksu

Metsänhoitomaksusta on säädetty metsänhoitoyhdistyslaissa (534/1998). Metsänhoitomaksu on metsätalouteen käytettävästä maasta suoritettava, metsänomistajille pakollinen maksu, joka koostuu perus- ja hehtaarimaksusta. Metsänhoitomaksun kerää verottaja, joka tilittää sen edelleen metsänhoitoyhdistyksille. Kunkin yhdistyksen valtuusto päättää hehtaarimaksun suuruudesta lain sallimissa rajoissa. Maksun perusteet määrätään maa- ja metsätalousministeriön asetuksella. Perusmaksun suuruuden määräytymisperusteena on 70 prosenttia kolmen edellisen kalenterivuoden puukuutiometrin keskikantohinnan aritmeettisesta keskiarvosta. Hehtaariperusteista maksua varten maa on jaettu neljään vyöhykkeeseen, joilla maksun suuruus määräytyy porrastetusti. Pinta-alan perustuvan metsänhoitomaksun enimmäismäärä metsänhoitoyhdistystä kohti on samoin kolmen edellisen kalenterivuoden puukuutiometrin keskikantohinnan aritmeettinen keskiarvo, mutta kerrottuna kolmellakymmenellä. Koko maan vuosien 2009–2011 puukuutiometrin keskikantohinta on 31,45 euroa (MMM 429/2012). Metsänhoitoyhdistyksille kertyi metsänhoitomaksutuloja 27 452 068 euroa vuonna 2011 ja 28 297 889 euroa vuotta aiemmin (Tapion vuositilat 2011).

4.4 Tukien suhde kiellettyyn tukeen

Valtiontukisäädökset koskevat elinkeinonharjoittajia eli taloudellista toimintaa harjoittavia yksiköitä, mutta ei selvästi yleishyödyllisessä asemassa toimivia yrityksiä (Parikka & Siikavirta 2010, 22). Tähän perustuen on oleellista täsmentää metsäkeskusten ja metsänhoitoyhdistysten asema. Metsäkeskukset ovat hallinnollisesti itsenäisiä välillisen valtionhallinnon organisaatioita ja hoitavat lakisääteisiä viranomais-tehtäviä. Kuitenkin metsäkeskukset edellä kuvatun mukaisesti harjoittavat viranomaistehtävien ohella liiketoimintaa ja saavat tuotoistaan noin puolet asiakasrahoitteisesti. Tarjoamalla metsänomistajille maksullisia palveluita ja omistamalla taimia tuottavia liikeyrityksiä, voidaan metsäkeskukset lukea elinkeinonharjoittajiksi. Met-

sänhoitoyhdistykset, yksityisoikeudellisina yhteisöinä, luetaan yhtälailla elinkeinonharjoittajaksi, koska yhdistykset tarjoavat palveluita markkinoilla ja perivät suoritteista maksuja. Organisaation roolia elinkeinonharjoittajana voi arvioida lisäksi sillä perusteella, että onko yksityisen yrityksen mahdollista harjoittaa vastaavaa liiketoimintaa kannattavasti samoilla markkinoilla. Monia metsäkeskusten ja metsänhoitoyhdistysten tehtäviä hoitavat yksityiset elinkeinonharjoittajat, joten kriteeri täyttyy tältäkin osin. Jotta taas voidaan puhua sääntöjenvastaisesta valtiontuesta, on SEUT-sopimuksen artiklan 107.1 mukaisten neljän tunnusmerkin täytyttävä samanaikaisesti. Tarkastelen seuraavassa metsäkeskusten ja metsänhoitoyhdistysten tukimuotojen suhdetta kielletyn valtiontuen tunnusmerkkeihin. Sädöksessä mainitut kriteerit ovat tuen julkisuus, valikoivuus, kilpailua vääristävä vaikutus sekä vaikutus jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

4.4.1 Tuen lähde ja peruste

Metsäkeskusten saama valtionapu on luonteeltaan jatkuvaa, sillä se on vuosittain valtion talousarviossa. Tuki myönnetään valtion budjettivaroista, joten metsäkeskusten saaman tuen lähde on Suomen valtio. Tuen julkisuuskriteerin lisäksi tuen voidaan olettaa olevan valikoivaa, sillä tukea myönnetään metsäkeskuksille, mutta ei muille samoilla markkinoilla toimiville yrityksille. Metsänhoitomaksun osalta kantelussa (Kujala 2008) todetaan, että komission vakiintuneeseen tulkitaan vedoten, kielletyksi valtiontueksi voidaan lukea myös verot ja käyttäjämaksut, vaikka tukea ei olisi myönnetty julkisista varoista. Tällöin rahoituksen perusta on oltava kansallisessa lainsäädännössä, maksujen oltava velvoittavia ja niiden hallinnosta ja maksutuksesta on säädetty laissa. Kuten aiemmin on todettu, metsänhoitomaksu on lakisääteinen ja pakollinen suorite metsänomistajille. Metsänhoitomaksu ei perustu metsänomistajan ostamiin palveluihin tai niiden laatuun, vaan maksu ja sen suuruus riippuvat metsäomaisuudesta. Muilla toimijoilla ei ole vastaavaa oikeutta rahoittaa toimintaansa veroluonteisilla maksuilla, mikä tarkoittaa, että kielletyn valtiontuen kriteerin mukaisesti metsänhoitomaksu on valikoivaa tukea metsänhoitoyhdistyksille.

Edellä esitettyyn perustuen Kemera-tuen lähteenä ovat julkiset varat, joten julkisuuskriteeri täyttyy siltäkin osin. Vaikka tuki on suunnattu metsänomistajille, lasketaan tuki välilliseksi valtiontueksi metsäkeskuksille ja metsänhoitoyhdistyksille. Voidaan olettaa, että tuki kanavoituu kyseenomaisten organisaatioiden tarjoamiin palveluihin

niiden metsäpalvelumarkkinoilla vallitsevan erityisaseman vuoksi, jolloin myös Kemera-tuki on 107.1 artiklan mukaisesti valikoivaa (Kujala 2008).

4.4.2 Taloudellinen etu

Toiseksi on arvioitava, onko rahoitus sellaista, että se ei ole muutoin saatavissa markkinoilta. Metsäkeskusten valtionapu kattaa oleellisen osan niiden rahoituksesta ja on markkinoiden ulkopuolista rahoitusta, jota suunnataan myös muuhun kuin viranomaistehtävien hoitoon. Metsäkeskusten saama valtioapu voidaan lukea edellä kuvatuksi toimintatueksi, joka katsotaan aina erityisen haitalliseksi kilpailulle. Samoin metsäkeskuksille ja metsänhoitoyhdistyksille työpalveluiden kautta välillisesti ohjautuvat metsänomistajille metsänhoito- ja metsänparannustöihin maksettavat tuet ovat tukea, jota organisaatiot eivät normaalisti saisi markkinoilta.

Metsäkeskuslaissa ja erillisessä asetuksessa on säädetty suoritteista perittävistä maksuista. Ennen nykyistä metsäkeskuslakia voimassa olleen lain metsäkeskuksista ja metsätalouden kehittämiskeskuksesta (1474/1995) perusteella liiketaloudellisin perustein hinnoitelluista suoritteista perittäviä maksuja on mahdollista alentaa valtionavulla tai muilla tuloilla, kun kyseessä on metsätalouden edistäminen, alueelliset seikat tai muu erityinen syy. Asiakkaiden saaman hinnanalennuksen voi nähdä metsäkeskuksia suosivana taloudellisena etuna. Yhtä lailla metsänhoitoyhdistykset saavat metsänhoitomaksuista taloudellista etua suhteessa kilpaileviin yrityksiin, joilla ei ole vastaavaa rahoituskanavaa.

4.4.3 Kilpailun vääristyminen

Kolmantena perusteena sääntöjenvastaiselle valtiontuelle on sen vaikutus kilpaluun. Tuen tulee vääristää tai uhata vääristää kilpailua suosimalla tuensaajaa. Edellä esitetyn mukaisesti metsäkeskusten ja metsänhoitoyhdistysten saamat valtiontuet asettavat ne kilpailijoita parempaan asemaan ja estävät muiden pääsyä markkinoille, minkä johdosta kilpailu metsäpalveluiden markkinoilla ei toimi.

4.4.4 Kauppavaikutus

Viimeiseksi tuella on oltava vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, jotta voidaan puhua SEUT-sopimuksen 107.1 artiklan mukaisesta tuesta. Tukitoimenpiteen vaikutus jäsenvaltioiden väliseen kauppaan tulkitaan suhteessa kilpailua vääristävään vaikutukseen. Koska metsäkeskusten ja metsänhoitoyhdistysten saamalla tuella on kilpailua vääristävä vaikutus ja metsätalous on Suomen kansantaloudessa edelleen

suhteellisen merkittävä toimiala, voidaan metsätalouden valtiotukijärjestelmällä nähdä olevan haitallista vaikutusta kilpailun edellytyksiin metsäpalveluiden markkinoilla. Metsätalous ovat toimialana sellainen, että sillä voisi hyvin olla kansainvälistä palveluntarjontaa. Näin ollen jäsenvaltioiden pääsy markkinoille heikentyy ja vaikutus sisämarkkinoihin on todennäköinen.

5 YKSITYISMETSÄTALOUDEN ORGANISAATIOIDEN KAKSOISROOLI

Tutkielma lähti liikkeelle halusta ymmärtää, mitä kantelu Euroopan komissiolle kertoo yksityismetsätalouden edistämisorganisaatioiden asemasta suomalaisessa metsätaloudessa ja erityisesti metsäpalveluiden markkinoilla. Tässä luvussa pyrin vastaamaan tähän kysymykseen analysoimalla tapausta sekä aiemman tarkastelun pohjalta, että vieden tarkastelun syvemmälle niihin aihekokonaisuuksiin, jotka olen nähnyt tutkimusaineistoa lukiessani olennaisiksi. Ensimmäisessä alaluvussa käyn läpi työni tutkimukselliset lähtökohdat. Alaluvussa 5.2 tulen selvittämään kilpailutilannetta metsäpalvelumarkkinoilla erityisesti tarkastellen metsäpalveluyrittäjien kilpailun edellytyksiä suhteessa metsäkeskuksiin ja metsänhoitoyhdistyksiin. Sen jälkeen tarkastelen metsäkeskuksia niiden viranomaisroolissa ja esitän ristiriitaisen, mutta tuloksellisen järjestelmän. Paneudun samassa yhteydessä hieman tarkemmin metsäkeskusorganisaatioon kohdistuneisiin muutostarpeisiin kuluneina vuosikymmeninä. Pyrin historian kuvauksen avulla löytämään yhtymäkohtia ja selityksiä organisaatioiden nykytilaan. Alaluku 5.4 on varattu metsänhoitoyhdistysten lähempään tarkasteluun muun muassa siitä näkökulmasta, että ne ovat toimineet metsäkeskusten apuorganisaationa. Viimeisessä alaluvussa palaan kanteluun. Katson samalla metsähallinnossa eri aikakausina vallinneita valtasuhteita ja maa- ja metsätalousministeriön roolia metsäpolitiikassa pyrkien löytämään kytköksiä tapaukseen liittyvään laajempaan ilmiöön.

5.1 Tutkimuksen toteuttaminen

Tutkielmani lähestymistapa on laadullinen ja teoriasidonnainen. Saaranen-Kauppinen ja Puusniekka (2006) selventävät, että teoria- ja aineistolähtöisen tutkimuksen väliin sijoittuu teoriasidonnainen tutkimus, jossa aineiston analyysi ei etene yksin aineiston ehdoilla tai pohjautu puhtaasti teoriaan vaan yhdistyy siihen tarvittaessa. Haen aineistosta tehdyille huomioille vahvistusta ja selityksiä teorian avulla. Tutkimusmenetelmänä olen käyttänyt kuvailevaa kirjallisuuskatsausta, jossa tutkittava ilmiö ja sen ominaisuudet pyritään kuvaamaan mahdollisimman laajasti ja liittämään ilmiö käsiteltävän aiheen historiaa ja kehityskulkuun (Salminen 2011). Kirjallisuuskatsaukselle tyypillisesti olen perehtynyt olemassa olevaan kirjallisuuteen, minkä jälkeen olen

valinnut lähestymistavan ja rajannut tutkimusaiheen kannalta olennaisen aineiston (Hirsjärvi ym. 2005, 112). Tulen referoimaan ja analysoimaan aineistoa sisällönanalyysin avulla eritellen, yhdistellen ja tiivistäen käsiteltävää ilmiötä ja pyrkien löytämään yhtymäkohtia laajempaan kokonaisuuteen (Tuomi & Sarajärvi 2002, 105). Tässä tapauksessa sisällönanalyysiä käytetään tuomaan esiin yhtäläisyyksiä ja eroja aineiston ja kantelun välillä. Kuvaileva kirjallisuuskatsaus on mahdollista jakaa edelleen narratiiviseen ja integroivaan katsaukseen, joista tämä tutkielma noudattaa ensimmäistä. Narratiivisen kirjallisuuskatsauksen tutkimusaineistoa ei käsitellä erityisen systemaattisella otteella, mutta sen yhteenvedosta on mahdollista tehdä ytimekkäitä ja kriittisiäkin johtopäätöksiä. Menetelmän riskinä on, että narratiivinen kirjallisuuskatsaus saattaa tietyissä tapauksissa saada johdattelevia ja puolueellisia piirteitä. (Salminen 2011.)

Tutkielmani saa laadullisen tapaustutkimuksen piirteitä, sillä se pyrkii kuvaamaan ja ymmärtämään yksittäistä tapahtumaketjua. Tapaustutkimus tutkii yleisten ilmiöiden sijaan yksittäisiä tapauksia tai tilanteita, joiden kohteena ovat usein yksilöt, ryhmät tai prosessit, joita tarkastellaan suhteessa ympäristöönsä käyttäen eri metodeja (Hirsjärvi ym. 2005, 126). Tapausta tutkimalla on tarkoitus lisätä ymmärrystä ilmiöstä yrittämättä saada aikaan yleistettävää tietoa ja tapaustutkimus valitaan menetelmäksi usein, kun kohdetta pyritään ymmärtämään syvällisesti olosuhteet ja taustat huomioiden (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006). En pyri tutkielmallani yleistykseen vaan tarkastelemaan kohteena olevaa ilmiötä mahdollisimman yksityiskohtaisesti. Vaikka tarkoituksena ei ole tehdä yleistäviä johtopäätöksiä, tullaan saadut havainnot liittämään laajempaan ilmiöön.

Tapaustutkimuksen luonteeseen kuuluvasti käytän analyysissä erilaisia aineistoja, jotta voin käsitellä tapausta riittävällä tavalla. Aineisto koostuu kirjallisuudesta, virallisista asiakirjoista, muista dokumenteista sekä tiedotusvälinemateriaalista. Kirjallisuus keskittyy erityisesti metsäpolitiikkaa ja -hallintoa kuvaaviin ja arvioiviin teoksiin. Aineistossa mukava olevat tutkimukset käsittelevät pitkälti metsäalan yrittämistä, jota on viime vuosina tutkittu runsaasti. Katsoin tarkoituksenmukaisemmaksi tehdä havaintoni olemassa olevaan aineistoon perustuen, mikä mahdollistaa ilmiön tarkastelun mahdollisimman neutraalissa yhteydessä ja ajalta ennen organisaatiokentässä tapahtuneita muutoksia. Esimerkiksi haastattelujen tekeminen jälkikäteen olisi saattanut antaa vääristyneen kuvan tilanteesta, joten tyydyin tarkastelemaan aihetta

ennen muutoksia tuotettujen tekstien kautta. Toisaalta haastattelujen mukaan ottaminen olisi lisännyt tutkimuksen validiutta.

Aineisto on kerätty sisällönanalyysille ominaisella menetelmällä, jossa keskitytään tutkimuskysymyksen kannalta merkityksellisen materiaalin hankintaan. Aineisto on kasvanut sen mukaan, kun yhdestä lähteestä on viitteiden perusteella päädytty toiseen. Kvalitatiiviselle tutkimukselle on ominaista, että aineiston kerääminen ja sen analysointi ovat yhtäaikaista toimintoja, missä päättely kulkee mukana koko ajan. Tutkimus on toteutettu noudattaen tämänkaltaista kaavaa, jossa aineistoa on alkuun kerätty ja analysoitu tietty määrä ja analyysin edetessä sitä on tarpeen vaatiessa hankittu lisää. Tämän tutkielman kannalta ei kuitenkaan ole mielekasta pyrkiä referoimaan kaikkea aiheesta olemassa olevaa kirjallisuutta, vaan olen yrittänyt löytää tutkimusongelman kannalta oleelliset lähteet ja tarkastelemaan niitä mahdollisimman laajasti. Olen pyrkinyt etsimään teksteistä niiden merkityksiä sisällönanalyysiin kuuluvalla tavalla (Tuomi & Sarajärvi 2004, 104). Jaoin analyysikappaleen osiin tarkastelussa havaitsemieni näkökulmien ja huomioiden mukaan, jotka sitten järjestin teemoiksi ja laajemmiksi kokonaisuuksiksi. Laadullisessa tutkimuksessa on sallittua, että tutkimusongelma kehittyy tutkimuksen edetessä. Näin on käynyt myös tämän tutkielman kohdalla; tutkimuskysymykset ovat kehittyneet ja tarkentuneet pitkin matkaa.

Koska tutkielmani ei perustu empiiriseen aineistoon vaan erilaisiin valmiisiin lähteisiin, joudun käsittelemään aineistoja eri tavoin ja ottamaan ne huomioon analyysissä toisistaan poikkeavin menetelmin riippuen käsiteltävästä dokumentista. Dokumenttien ja asiakirjojen käsittelyssä on syytä pitää mielessä aineiston subjektiivisuus ja käyttötarkoitus (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006). Muun muassa Viitalan (2004) ja Vaaran (2010) teokset saavat muistelman- ja tietokirjamaisia piirteitä, joten olen käsitellyt niitä pitäen mielessä tuotosten mahdollisen subjektiivisen ja dokumentaarisen luonteen, joka poikkeaa tieteellisestä kirjallisuudesta (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006). Samaa kriittistä suhtautumista olen pitänyt yllä tarkastellessani sanomalehtilähteitä. Helsingin Sanomien artikkelit ovat toimineet tutkielmani aineistona hyvin, kunhan olen katsonut niitä samalla kriittisyydellä kuin muuta aineistoa. Tiedotteissa aihetta käsitellään melko pintapuolisesti. Olen pyrkinyt tarkastelussa esittämään, mitä varten aineisto on tuotettu ja mitä se ilmentää itsestään. Mahdollisesti joku toinen olisi saattanut valita toisenlaisen lähestymistavan samaan aiheeseen,

päätyä erilaiseen viitekehykseen tai ottaa muunlaisen aineiston käsittelyyn, ja saada jokseenkin erilaisia tuloksia kuin, joihin olen seuraavassa päätenyt.

5.2 Metsäorganisaatioiden liiketoiminta

Metsätalouteen liittyy runsaasti julkista ohjausta, minkä vuoksi tilanne metsäpalveluiden markkinoilla eroaa jossain määrin perinteisestä kaupallisesta toiminnasta. Kestävän puuntuotannon turvaamiseksi metsänomistajien investointikäyttämistä on pyritty ohjaamaan säädöksiin (esim. uudistamisvelvoite), taloudellisin kannustimin sekä neuvonnalla (Hetemäki ym. 2006, 90). Metsäpolitiikan ohjauskeinot ja toteutamisorganisaatiot on kuvattu edellä, joten tässä yhteydessä on oleellista käydä läpi metsäpalvelumarkkinat siltä osin, kun ne liittyvät metsäkeskusten ja metsänhoitoyhdistysten liiketoimintaan. Kilpailutilannetta kuvataan viime vuosina tehtyjen tutkimusten ja selvitysten avulla. Selvityksiä peilataan kantelussa esitettyihin kilpailun epäkohtiin sekä lainsäädännön asettamiin reunaehtoihin. Paneudun tarkastelussa erityisesti siihen, mitkä ovat metsäpalveluyrittäjien kilpailun edellytykset markkinoilla, joilla ne toimivat lakisääteisten organisaatioiden kanssa. Tarkastelua syvennetään vielä erikseen metsäsuunnittelun ja puukaupan palveluiden osalta.

5.2.1 Kilpailutilanne metsäpalvelumarkkinoilla

Metsätalouden palveluihin lukeutuu Sinkkosta ym. (2008) mukaillen yksityisille metsänomistajille tarjotut palvelut: metsänparannus, metsäsuunnittelu, metsänhoito ja -uudistaminen, metsätalouden edistäminen, neuvonta ja koulutus, aluesuunnittelu sekä puukaupan, korjuu-, mitta- ja kuljetuspalvelut. Laajemmalla tasolla palvelut voidaan ryhmitellä metsänhoidollisiin palveluihin, informaatiopalveluihin sekä puukaupallisiin palveluihin. Metsätalouden palveluntarjoajiin kuuluu metsäkeskusten ja metsänhoitoyhdistysten lisäksi yksityiset metsäpalveluyrittäjät, metsäteollisuusyritykset, itsenäiset sahat ja korjuu- ja kuljetusyrittäjät. Näistä suuri osa on tekemisissä metsäkeskusten tai metsänhoitoyhdistysten kanssa joko kilpailun tai aliurakoinnin kautta. Metsäpalveluyrittäjät ovat ensisijaisesti metsätaloudelle palveluita tuottavia yrityksiä. Yksityisiä metsäpalveluyrittäjiä arvellaan toimivan markkinoilla noin 650 yksikköä, minkä lisäksi yritysten määrä on ollut lievässä kasvussa, mikä juontuu osittain alueellisten metsäkeskusten, Metsähallituksen ja metsäteollisuuden tehtävien lisääntyneestä ulkoistamisesta (Saarinen 2012). Metsäpalveluyrittäjien historia ei ole

pitkä. Metsäpalveluiden liiketoimintaympäristön voidaan katsoa syntyneen vasta 1990-luvun puolivälin jälkeen, kun metsätöiden tekijöiden kilpailuttaminen tuli mahdolliseksi (Markkula 2005). Yrittäjien määrän uskotaan lisääntyvän sitä mukaan, kun kilpailua rajoittavia tekijöitä poistuu uudistuvan lainsäädännön mukana. Metsäpalveluyrityksistä pääosa on pienyrittäjiä, joista useat yhden hengen yrityksiä. Suuri osa yrityksistä tekee hakkuupalvelua, mutta myös metsänhoitotöitä, metsäsuunnittelua sekä kuljetusta. Yritysten palveluntarjontaan kuuluu periaatteessa kaikki samat palvelut kuin metsäkeskusten ja metsänhoitoyhdistysten palveluvalikoimaan viranomaistehtäviä lukuun ottamatta. Mäki ja Ripatti (2010) toteavat, että metsäalan yrittäjyyden toimintaedellytykset vaihtelevat eri tehtävien välillä. Yrittäjien kohtaamat haasteet vaihtelevat resurssipulasta kilpailuympäristön rajoitteisiin työajista riippuen.

Yritykset palvelevat metsänomistajia joko suoraan tai urakoimalla alan muille toimijoille (Sinkkonen ym. 2008). Metsäkeskusten ja metsänhoitoyhdistysten rooli on usein toimia metsänomistajan ja yrittäjän välissä. Markkulan (2005) mukaan metsäpalveluyrittäjät eivät koe kilpailevansa keskenään vaan etupäässä metsänhoitoyhdistysten ja metsäkeskusten kanssa. Samaan aikaan yritykset tekevät töitä edellä mainituille. Alalle tuloa ei koeta hankalaksi pienen pääomatarpeen ja hyvän kysynnän johdosta, mutta alan vahvat toimijat sekä työvoiman saanti koetaan haasteeksi. Toisin sanoen, vaikka alalle tulon esteitä ei työn luonteen puolesta ole, toimii metsäkeskusten ja metsänhoitoyhdistysten asema alalle tuloa haittaavana tekijänä. Metsäpalveluyritysten haasteet liittyvätkin alan perinteisiin rakenteisiin sekä toimijoiden epäreiluun asemaan markkinoilla. Saarisen (2012) mukaan metsäpalveluyritysten kehityksen edellytys on yrityskoon kasvattaminen tai yrittäjien välisen yhteistyön ja verkostoitumisen lisääminen. Yksiköiden suurempi koko mahdollistaisi laajemman palvelutuotannon ja paremmat kilpailuedellytykset nykyisten vahvojen palveluntuottajien rinnalla.

Metsäpalveluyritysten yhtenä selvänä kilpailuetuna voidaan pitää niiden vapautta valita asiakkaansa (Markkula 2005). Metsäkeskuksilla ja metsänhoitoyhdistyksillä ei julkisina palveluntarjoajina ole tätä mahdollisuutta. Toisaalta metsäkeskusten lakisääteisyys ja yhdistysten jäsenyyspakko tarjoaa niille valmiin asiakaskunnan. Yritysten kehitystä toisaalta tukee se, ettei niillä ole vastaavia lainsäädännön asettamia velvoitteita tai rajoituksia toiminnalleen. Lakisääteisten organisaatioiden on haasteellista

pitää yllä aidosti asiakaslähtöistä liiketoimintaa, sillä poliittiset päätökset määrittelevät pitkälti niiden tehtäviä. Primmer (2011) toteaa tähän liittyen, että säilyttääkseen asemansa, organisaatioiden on pystyttävä vastaamaan kysyntään huolimatta siitä, että niiden toimintaan liittyy tekijöitä, jotka ilmenevät velvoitteita määräävänä julkisena politiikkana, arvostuksina yhteiskunnassa sekä kysyntänä markkinoilla. Metsäkeskukset ja metsänhoitoyhdistykset saavat kuitenkin julkista rahoitusta tehtävänsä toisin kuin kilpailijat. Saarinen (2012) huomauttaa metsänhoitomaksusta, että vaikka maksujen käyttäminen työ kustannuksiin on kielletty, metsänhoitomaksun merkitys kilpailulle korostuu, kun vapaasti markkinoilla toimivat yritykset joutuvat kattamaan palkka-, markkinointi- ja neuvontakuluja normaaliin tapaan toiminnan tuotoilla toisin kuin osittain tukirahoituksella toimivat metsänhoitoyhdistykset. Valtiontuilla ei pitäisi kattaa liiketoiminnan kuluja, mutta valvonta on käytännössä hankalaa, kun toiminnot ovat samoissa organisaatioissa. Kantelussa painotettiin, että markkinointi- ja hallinnointikulut voivat olla huomattavat markkinaehtoisesti toimiville kilpailijoille, mikä tuo merkittävää kilpailuetua metsäkeskuksille ja metsänhoitoyhdistyksille. Niin ikään kilpailijoista iso osa on pienyrittäjiä, joille kyseiset kustannukset koituvat suhteessa suurempina. Automaattijäsenyys ja metsänhoitomaksu ovat luettavissa metsänhoitoyhdistysten kilpailueduksi, minkä lisäksi tunnettavuus ja valtakunnallinen toimialue ovat selkeitä kilpailuetuja niin metsänhoitoyhdistyksille kuin metsäkeskuksillekin.

Metsänhoitotöiden, kuten metsänviljelyyn, taimikonhoitoon ja lannoitukseen liittyvien töiden, markkinat ovat ensisijaisesti metsänhoitoyhdistysten hallinnassa. Yhdistykset tekevät työt pääasiassa omien metsäammattihenkilöiden toimesta, mutta yhteistyötä tehdään myös metsäkeskusten, MTK:n, oppilaitosten ja yrittäjien kanssa (Sinkkonen ym. 2008). Metsäkeskuksilla taas on vahva asema raskaiden metsätyöpalveluiden tarjoajana. Metsänparannustöihin, ojituksiin ja metsäteiden rakentamiseen, metsäkeskuksilla on ammattitaitoa ja riittävät resurssit töiden toteuttamiseen. Tietyistä työlajeista on sanottu, että ne eivät huonon kannattavuuden vuoksi kiinnosta yrittäjiä. Toisaalta osa töistä on yhteiskunnallisesti merkittäviä ympäristöhankkeita, joiden tuottaminen julkisesti on perusteltua. Urakoiden suorittavat tehtävät pääasiassa kilpailutetaan, jolloin ainoastaan töiden suunnittelu ja organisointi jäävät metsäkeskuksille. Tätä tukee Hetemäki ym. (2006, 16) näkemys metsäalan tulevaisuudesta, jonka mukaan valtion rahoitusta tullaan tehostamaan ja kohdentamaan organisaa-

tiokuluista varsinaiseen toimintaan. Tuotannollista toimintaa siirtyy metsäkeskuksilta yhä enemmän metsänhoitoyhdistyksille ja yrittäjille, mutta metsätalouden viranomaistehtävät ja neuvonta sekä tilaajan rooli yhteiskunnallisessa tuotannossa jää metsäkeskuksille. Yhteiskunnallisesti merkittävien perusparannushankkeiden suunnittelu olisi järkevää siirtää kokonaan valtionavun piiriin (Mäki ja Ripatti 2010). Tällaiseen tarkoitukseen sopisi hyvin tilaaja-tuottaja-malli, jossa palveluita tuotetaan jatkuvaluonteisena tietyllä toimijalla tilauksesta. Rantala (2008) esittää, että julkiset organisaatiot voisivat toimia palveluiden järjestäjän roolissa palveluiden tuottamisen sijaan. Metsäkeskukset ovat toistaiseksi toimineet mallin näkökulmasta sekä tilaajina, että tuottajina. Tilaaja- ja tuottajaorganisaatioiden tulisi kuitenkin olla sekä hallinnollisesti että operatiivisesti erillään markkinaehtoisesti toimivassa yhteiskunnassa. Metsäkeskukset voisivat omaksua tilaajan roolin erityisesti metsänparannus- ja ympäristöhankkeissa. Tilaaja-tuottaja -mallin soveltuvuutta metsäkeskusorganisaatiolle on selvitetty ministeriössä vuonna 2006.

Metsäpalveluiden kuluttajia ovat metsänomistajat sekä metsäyhtiöt palveluyrityksiin, kunnat, valtio ja yhteismetsät (Saarinen 2012). Lisäksi metsäkeskukset ja josain määrin metsänhoitoyhdistykset voidaan lukea mukaan kysyntäpuoleen. Metsäkeskusten ja metsäteollisuuden kysyntä kohdistuu alihankintaa tekeviin yksityisiin yrittäjiin. Metsätaloudesta pääasiallisen toimeentulonsa saavien metsänomistajien eli metsätalousyrittäjien osuus kaikista metsänomistajista on pieni (Rantala 2008). Yksityismetsänomistajien omatoimisuusaste metsänhoitotöiden osalta on vaihdellut työlaiteittain 0–66 prosentin välillä, mutta pääasiassa työt teetetään metsäorganisaatioiden avulla (Tapon vuositilastot 2011). Metsäpalveluiden kysynnän odotetaan sitä mukaan kasvavan, kun metsänomistajien omatoimisuus metsänhoitotöissä vähenee. Metsänomistajakunnan rakennemuutoksen eli metsänomistajien ikääntymisen ja kaupunkimetsänomistajien osuuden kasvun odotetaan vaikuttavan erityisesti metsänhoito- ja neuvontapalveluiden kysyntään (Hetemäki ym. 2006, 74). Vaikka metsäsuunnittelua tehdään kaupallisesti, ei neuvonnan järjestämistä markkinaehtoisesti ole esitetty tapahtuvan lähitulevaisuudessa, minkä perusteella julkisesti rahoitettu neuvonta tulee olemaan myös vastaisuudessa metsäkeskusten ja metsänhoitoyhdistysten tehtävä. Mäki ja Ripatti (2010) epäilevät, että edistämisen laatu ja palvelun saatavuus heikkenisi, mikäli edistämistoiminta kilpailutetaan. Toisaalta huomionarvoista on,

että nykypäivänä tiedonsaanti ei ole ongelma, ja se on usein järjestettävissä helposti ja kustannustehokkaasti.

Erityisesti metsänhoitopalveluissa on yrittäjyydellä vielä selviä kasvumahdollisuuksia (Mäki & Ripatti 2010). Saarinen (2012) tosin huomauttaa, että kysyntäpuolen tarjoamista mahdollisuuksista huolimatta, ala ei ole toistaiseksi kehittynyt vastaamaan kasvavaa kysyntää. Kehityksen esteenä ovat toimineet toimialan rakenne, lainsäädäntö ja julkinen tuki. Ne ovat täten estäneet kilpailua, joka on lähtökohta kehitykselle. Kantelussa painotetaan, että metsäkeskusten ja metsänhoitoyhdistysten liiketoimintapalveluiden markkinoilla ei esiinny todellista kilpailua lainkaan. Organisaatioiden ylivoimaisen kilpailuasema on vääristänyt kilpailua. Tätä käsitystä tukee Vaaran (2010, 91) näkemys, jonka mukaan puuntuotannosta puuttuu lähes kokonaan markkinatalouden peruselementit: yrittäjät ja kilpailu. Syiksi hän esittää metsätaloustehtämissä vallinneen tiiviin yhteishengen, maatalousvastaisuuden sekä liiketaloudellisen ja yhteiskunnallisen sokeuden. Vallalla ollut kulttuuri on johtanut siihen, että metsätalouden yhteiskunnalliset rakenteet ja käytännöt ovat vääristyneet. Toisin sanoen yrittäjyyden syntymistä metsäpalveluiden markkinoille on hidastanut metsäkeskusten lakisääteinen asema sekä metsänhoitoyhdistysten jäsenyyspakko ja oikeus kerätä metsänhoitomaksua.

Kilpailulakien säätäminen ja Suomen liittyminen Euroopan unioniin ovat jossain määrin avanneet kilpailua. Vaikka myönteistä kehitystä on ollut nähtävissä, on metsätalouden markkinoiden vapautuminen ollut hidasta suhteessa muihin toimialoihin, jotka ovat aiemmin tuotettu julkisesti. Kansalliseen metsäohjelmaan 2015 on kirjattu tavoitteeksi palveluiden tarjonnan parantaminen ja monipuolistaminen sekä metsätalouden kannattavuuden ja kilpailukyvyn edistäminen metsäpalveluiden markkinoita kehittämällä (Maa- ja metsätalousministeriö 2010a). Työ- ja elinkeinoministeriön (2010) maa- ja metsätalousministeriön kanssa yhteistyössä asettaman metsäalan yritysten toimintamahdollisuuksia selvittäneen työryhmän ehdotuksessa alan yrittäjyyden kehittämiseksi esitettiin koulutuksen ja neuvonnan lisäämistä sekä uusien toimintamallien kehittämistä julkisten toimijoiden esimerkistä. Lisäksi ehdotuksessa katsottiin, että metsäpalvelumarkkinoita tulee avata hallitusti, millä viitataan todennäköisesti metsäorganisaatioita koskeviin uudistuksiin.

Metsäpalveluiden markkinoilla on käynnissä rakennemuutos. Erityisesti hiljattain säädetyin metsätietolain ja uudistettavan metsänhoitoyhdistyslain uskotaan tasapuo- listavan kilpailutilannetta ja tukevan metsäpalveluiden kehittymistä ja alan kasvu- mahdollisuuksia ja näin ollen metsänomistajien valinnanvapautta. Metsäteollisuuden suunnalta on esimerkiksi jo havahduttu muutoksiin, sillä alan kolme suurta yhtiötä ovat kaikki lisänneet toimintaansa metsäpalvelumarkkinoilla (Saarinen 2012). Toi- saalta on hyvä huomata, että organisaatiouudistusten tavoite ei ole heikentää metsä- keskuksen, Tapion tai metsänhoitoyhdistysten toimintamahdollisuuksia enempää kuin kilpailijoilla, vaan varmistaa, ettei valtiontuella pidetä enää yllä organisaatioi- den ylivoimaista kilpailuasemaa (Tapio 2013b). Markkulan (2005) mukaan markki- nakilpailuun metsätaloudessa liittyy lisäksi huoli siitä, miten vapaan kilpailun tilan- teessa varmistetaan kansantaloudellisesti optimaalinen metsien hoito ja käyttö, ja voiko yritykset mahdollisesti alkaa siinä tilanteessa suosia vain tuottoisimpia töitä. Tällaisen huolen taustalla tuntuu olevan metsätaloudessa vallinnut perinteinen puun- tuotantoon keskittyvä näkemys. Tästä käsityksestä erillisen ongelman muodostaa julkishyödykkeiden tuotanto, kuten luonnonhoitohankkeet, joiden tuottaminen julki- sesti on edelleen perusteltua. Puuntuotannon osalta julkinen palvelutuotanto on ky- seenalaista, sillä kuten edellä on tullut ilmi, valtioiden ei tule puuttua markkinoiden toimintaan, mikäli palvelu on tuotettavissa markkinaehtoisesti.

5.2.2 Metsäsuunnittelun päämäärät

Metsänomistajille tarjotaan ryhmä- tai henkilökohtaista neuvontaa sekä suunnittelu- palveluita. Neuvonta-apua saa metsänhoitotöihin, puukauppaan, metsiin liittyvien viranomaisasioiden hoitoon tai metsänkasvatuksen taloudellisten tavoitteiden täs- mentämiseen. Metsätalouden neuvonta on pitkälti julkisten organisaatioiden vastuul- la. Tilakohtaisia suunnitelmia tekevät metsäkeskusten ja metsänhoitoyhdistysten ohella yksityiset metsäpalveluyritykset ja metsäyhtiöt. Metsäsuunnitelma on metsän- omistajan yhden tai useamman metsäkiinteistön puuvaroja ja metsien tilaa kartoittava dokumentti, joka sisältää suunnitelmat metsien hoidolle ja käytölle seuraaviksi vuo- siksi (Laki 1093/1996). Metsäsuunnitelmasta metsänomistaja saa tärkeät tiedot met- säomaisuudestaan ja sen käyttömahdollisuuksista ja hoitotarpeista, sekä siihen sisäl- lytetään metsänomistajan omat tavoitteet metsänkäytölle. Ajantasainen ja metsien hoitoa ja käyttöä koskevien säännösten mukainen metsäsuunnitelma on edellytys täysille kestävän metsätalouden rahoituslain mukaisille tuille (Kemera-tuet 2012).

Tilakohtainen metsäsuunnitelma toimii apuvälineenä myös puuta myydessä. Metsäsuunnitelma on maksullinen sen tarjoajasta riippumatta. Valtio tukee metsäsuunnitelmia puolella niiden kustannuksista, mutta tuki on saatavissa vain metsäkeskusten tekemiin suunnitelmiin. (Metsäsuunnittelu ja neuvonta 2013.)

Kantelussa huomautetaan, että metsäsuunnittelu on metsäkeskuksille liiketoimintaa, mutta suunnitteluun suunnattu tuki ja valtion varoilla kerätyn metsävaratiedon helppo saatavuus suosii metsäkeskuksia, mikä on vääristänyt kilpailua metsäsuunnitelmien markkinoilla. Metsäsuunnitelmien rooli metsäsuunnittelussa korostui, kun uudistamishakkuun ja osan metsänparannusinvestoinneista sai käynnistää aiemmasta poiketen ilman erillistä selvitystä, jos metsänomistajalla oli voimassaoleva metsäsuunnitelma, minkä johdosta suunnitelmat kattoivat 65 % yksityismetsien pinta-alasta vuonna 1987, kun vastaava luku oli 73 % vuonna 1991 (Ollonqvist 1998, 249). Metsäsuunnittelu yksityismetsissä on toteutettu aluesuunnittelun pohjalta 1970-luvulta lähtien (Hokajärvi ym. 2009). Aluesuunnittelusta on vastannut pääasiassa metsäkeskukset, joiden keräämät alueelliset metsävaratiedot toimivat pohjana tilakohtaisille metsäsuunnitelmille. Metsäkeskusten lakisääteinen rooli metsävaratiedon tuottajana on tarjonnut niille etulyöntiaseman suunnitelmien markkinoilla. Kangas ja Hänninen (2003) toteavat, että aluesuunnittelun ja tilakohtaisen suunnittelun yhdistämiseen liittyy ongelma, nimittäin metsäsuunnittelussa yhteiskunnan etu on ikään kuin sama kuin metsänomistajan etu. On epäselvää, palvelevatko metsäkeskukset suunnittelussa kansallisia päämääriä vai toimiiko suunnittelu metsänomistajan päätöksenteon tukena. Suunnittelun tarkoitusta ei pysty selvittämään senkään perusteella, kuka suunnitelman maksaa, kun sen kustannuksista vastaa sekä valtio, että metsänomistaja. Myös Hokajärvi ym. (2009) tutkimuksen perusteella yksityistä metsäsuunnittelua on ohjannut kansalliset tavoitteet omistajalähtöisyyden sijaan. Jotta metsänomistajakunnan tarpeisiin voitaisiin vastata, olisi organisaatioiden, rakenteiden, ohjeistusten ja koulutusten käytävä läpi muutoksia, jotka vaativat toteutuakseen päättäjiltä poliittista tahtoa muuttaa vallitsevia käytäntöjä. Nyt metsäkeskusten organisaatiomuutos erotti aluesuunnittelun taustalla olevan metsävaratiedon tuottamisen ja tilakohtaisen suunnittelun toisistaan, mikä saattaa merkitä metsäsuunnittelun toimintatapojen kehittämistä niin sanotusta massatuotannosta yksilöllisen palvelun tuottamiseen (Hokajärvi 2012). Uusi metsävaratietojärjestelmä saattaa metsäkeskukset samaan asemaan kuin muut tiedon käyttäjät, mikä voi olla tehotonta julkisten resurssien käyttöä, mutta pa-

rantaa muiden toimijoiden kilpailunedellytyksiä metsäsuunnitelmien markkinoilla (Mäki ja Ripatti 2010).

Metsäsuunnitteluun on kytköksissä eräs jo vuosia tiedostettu ongelma; metsäkeskusten osakkuus taimikauppaa harjoittavissa yrityksissä. Metsäkeskukset ovat osakkaina seuraavissa taimitarhoissa: Taimi Tapio, Pohjan Taimi Oy ja Fin Forealia Oy. Taimituotanto on keskittynyt pitkälti metsäkeskuksen ja Metsähallituksen omistukseen. Taimien välitys- ja istutuspalvelut kuuluvat taas metsänhoitoyhdistyksille. Kantelussa taimituotanto nähtiin ongelmaksi, koska metsäkeskukset voivat metsäsuunnittelussa suosia avohakkuita ja metsänistutusta metsänkäsittelymenetelmänä vauhdittaakseen taimiyhtiöidensä kauppaa. Metsäkeskusten ja Tapion osallisuus taimituotannossa juontaa järjestelyistä historiassa. Ollonqvist (1998, 97–100) kuvaa tilannetta niin, että avohakkuiden yleistyttyä sotavuosien poikkeusoloissa siirryttiin luonnonmukaisesta metsien käsittelystä metsienviljelyyn. Metsänuudistaminen istuttamalla vaati metsäpolitiikan ja organisaatioiden uudistamista sekä ammattiosaamisen kehittämistä. Metsänviljely edellytti myös taimituotantoa. Samaan aikaan metsänparannusrahoitus laajeni kattamaan ojituksen lisäksi taimikonhoidon ja metsäteiden rakentamisen, joista ensimmäinen tuli tarpeelliseksi viljellen uudistamisen yleistyessä. Toisin sanoen keinovalikoimaa kasvatettiin uusien poliittisten päämäärien edistämiseksi. Taloudellisten kannustimien painoarvoa lisättiin kaikkiaan puuntuotantoon keskittyvän metsäpolitiikan toimeenpanossa läpi 1960–70-luvun. Metsälautakunnat investoivat mittavasti koneellisen maanmuokkauksen laitteisiin ja taimituotantoon, mikä johdatti siihen, että metsänhoitolautakunnilla oli pian hallinnassaan useita kymmeniä hehtaareja taimitarhoja.

Riepon (2010, 67) toimittamassa katsauksessa Saarinen ja Rantala toteavat, että metsäkeskukset, metsänuudistamisvelvoitetta valvovana viranomaisena, ovat arveluttavassa asemassa maan suurimpien taimiyhtiöiden omistajina. Heidän mielestään erityisesti omistusrakenteen vaikutusta toimialan investointikäyttäytymiseen ja kehittymiseen tulee tarkastella, koska taimituotannon tulos on 2000-luvulla ollut huono. Viitalan (2004, 247–248) mukaan maa- ja metsätalousministeriö on jo 1980-luvulla asettanut työryhmiä selvittämään taimituotannon uudelleen organisoimista niin, että metsäkeskukset ja kehittämisskeskus Tapio luopuisivat omistusosuuksistaan taimituotantoyhtiöissä. Omistukset taimiyhtiöissä on ollut ministeriön käsittelyssä uudelleen 2000-luvun aikana. Ministeriö teettämän selvityksen mukaan organisaatioiden tulisi

luopua omasta taimituotannosta kokonaan. Selvityksen mukaista aikataulua, jossa taimiyhtiöille kaavailtiin uusia omistajia vuoteen 2010 mennessä, ei kuitenkaan toteutettu. Vaikka Metsäkeskukset ja Tapio nousivat vastustamaan esitystä, ei organisaatioiden edun ajamisella pitäisi olla vaikutusta, kun asian laajempi merkitys otetaan huomioon. Ministeriön vastauksessa kanteluun todetaan taimituotannon osalta muun muassa, että taimituotanto on pitkälti valtion omistuksessa, koska ostajaehdokkaista ei ole yrityksistä huolimatta löytynyt, sillä tuotannon kannattavuuteen vaikuttaa sen kausiluonteisuus ja herkkyyks tuhoille (Maa- ja metsätalousministeriö 2009). Sittemmin vuoden 2011 siemen- ja taimituotannon toimialajärjestelyt -työryhmässä tultiin siihen tulokseen, että nykyisen Suomen metsäkeskuksen useamman taimiyhtiön osakkuudet eivät ole tarkoituksenmukaisia ja julkisen omistuksen osuutta tulisi vähentää ja kilpailu toimialalla turvata (Maa- ja metsätalousministeriö 2011a).

5.2.3 Metsänhoitoyhdistykset puukaupassa

Sinkkosen ym. (2008) mukaan yksityismetsien puukauppa on merkittävin osin metsänhoitoyhdistysten ja metsäteollisuusyritysten hallinnassa. Suomessa toimii kolme suurta metsäteollisuusyritystä. Suomalaisessa puukaupassa vallitsee tilanne, jossa myyjät ovat pieniä ja ostajat suuria yksiköitä. Metsäteollisuudella on jakelukanavia ympäri Suomen ja henkilökuntaan kuuluu pääasiassa toimihenkilöitä. Metsäteollisuus tarjoaa yksityismetsänomistajille pääasiassa puunkorjuuseen ja kuljetukseen liittyviä palveluita. Peruspalveluna on puukauppa, johon metsänomistaja voi ostaa metsänhoidon tai uudistamisen palveluita tai solmia yrityksen kanssa metsäpalvelusopimuksen, johon sisältyy käytännössä kaikki palvelut. Metsäteollisuusyritykset ovat siirtäneet metsäpalveluiden tuotantoa tytäryhtiöihin ja ulkoistaneet puunkorjuu- ja kuljetustyöt. Metsäkone- ja metsäpalveluyrittäjille metsäteollisuuden ja metsäkeskusten tarjoamat alihankintaprojektit ovat tärkeitä työmahdollisuuksia ja usein laajempia kokonaisuuksia kuin yksityisten asiakkaiden tilaukset (Mäki & Ripatti 2010).

Metsänhoitoyhdistysten puukaupallisten palveluiden tarjontaa rajoittaa kielto tehdä puukauppaa yhdistysten omiin nimiin, jotta voidaan välttyä intressiristiriidoilta. Metsänhoitoyhdistykset hoitavat kuitenkin puukaupan suunnittelua ja tekevät valtakirjakauppoja yksityismetsänomistajille. Kasvu metsäpalvelu- ja pientaimitarhayritysten liiketoiminnassa -hankkeen (Metsäntutkimuslaitos 2010) mukaan metsänhoitoyhdistysten toiminnanjohtajat arvioivat, että metsänhoitoyhdistykset laativat puunmyyntisuunnitelmista ja hoitavat tarjousten vertailusta 80 prosenttia. Jäljelle jäävän 20 %

oletetaan jakautuvan tasan metsänomistajien omatoimisuuden ja metsäpalveluyritysten kesken. Yrittäjien osuus puukaupassa on näin ollen pieni. Palvelutuotannon puukaupan asiantuntijapalveluiden osalta ei odoteta muuttuvan lähivuosina, kun taas metsäsuunnittelussa ja metsänparannustöissä muutoksen uskotaan olevan merkittävä. Metsäkeskusten osuuden odotetaan laskevan nykyisestä 80 % alle puoleen, kun taas metsänhoitoyhdistysten ja metsäpalveluyritysten osuus kasvaisi. Yhtäläillä metsänhoitoyhdistysten metsäpalveluyrityksillä teettämän työn osuus tulee odotusten mukaan kasvamaan.

Kiista metsänhoitoyhdistysten luonteesta puukaupassa on jatkunut läpi vuosikymmenten. 1970-luvun lopulla metsänhoitoyhdistysten rooli puukaupassa kasvoi hintasuositussopimusten vuoksi, kun yhdistysten tehtäväksi tuli avustaa paikallistasolla tarjontapuolta kaupoissa ja välittää leimikkotietoja sekä tietoja jo solmituista sopimuksista (Ollonqvist 1998, 233). Viitala (2004, 257) jatkaa, että 1990-luvun alkupuolella puukaupan sopimusten tauon aikana metsänhoitoyhdistysten osallisuus puukaupassa alkoi vilkastua entisestään. Huolimatta lakiin kirjatusta kiellosta tehdä puukauppaa omaan lukuunsa, yhdistykset ostivat ja myivät puuta nimiinsä sekä perustivat puukaupallisia yhtiöitä. Tapion vuonna 1996 tekemän selvityksen mukaan lainvastaista puukauppatoimintaa oli jopa 38 prosentilla yhdistyksistä. Tähän perustuen metsälautakunnat, jotka valvoivat metsänhoitoyhdistyslakia, olivat tietoisia yhdistysten harjoittamasta lainvastaisesta toiminnasta, mutta lautakunnat eivät puuttuneet yhdistysten toimintaan Tapion selvityksen jälkeen. Mahdollisia syitä metsänhoitoyhdyslain löyhälle valvonnalle olivat metsälautakuntien ja metsänhoitoyhdistysten läheiset välit, hallinnolliset ja toiminnalliset yhteydet sekä varovaisuus puuttua metsänhoitoyhdistysten lakisääteiseen toimintaan negatiivisen julkisuuden pelossa. Metsänhoitoyhdistyslakia oltiin uudistamassa 1990-luvun loppupuolella ja lainvastaisen toiminnan paljastuminen olisi voinut vaikuttaa uudistuksen sisältöön. Metsälautakuntien johtokunnissa istui metsänhoitoyhdistysten valitsemia jäseniä, minkä lisäksi lautakuntien toiminnan tulokset olivat vahvasti riippuvaisia organisaatioiden välisestä yhteistyöstä ja metsänhoitoyhdistysten suoritteista. Tällaisessa hallinnollisesta ja toiminnallisesta suhteesta riippumaton valvonta ei ole mahdollista.

Metsänhoitoyhdistysten osallisuus puukaupassa on joidenkin tahojen mukaan heikentänyt niiden kykyä käsitellä metsänhoidollisia kysymyksiä, koska yhdistykset ovat keskittyneet metsänomistajien neuvonnan sijaan kaupallisten palveluiden tuottami-

seen. Metsäteollisuus näkee metsänhoitoyhdistykset puukaupan turhaksi välikädeksi puunostajan kannalta ja on vaatinut yhdistyksiä luopumaan välittäjän roolista (esim. HS 8.10.2009 ja 25.5.2012). Metsäliiton Jaakko Punkari (HS 4.6.2008) nostaa mielteessään esiin neuvonnan tason heikkenemisen samaan aikaan, kun muutokset metsänomistajakunnassa ovat kasvattaneet neuvonnan tarvetta ja kysyntää. Yhdistysten olisi palattava alkuperäiseen tarkoitukseensa pois puukaupasta ja korjuusta. Metsäteollisuuden ohella yksityisiä metsäpalveluyrittäjiä on ollut nykyistä järjestelyä vastaan. Kantelun mukaan valtakirjakauppa on erityisen edullinen yhdistyksille, sillä asetelmaan ei liity riskiä eikä se sido pääomaa, kun kaupat tehdään toisen lukuun. Tilanne on käytännössä johtanut siihen, että kilpailevia puunvälittäjiä ei yksityismetsien puukaupassa ole. Kantelussa huomautetaan yhdistysten myös keräävän ja vaihtavan kaupankäynnistä hintatietoja, mikä on kilpailuoikeudellisesti ongelmallista.

5.3 Metsäkeskusten ristiriitainen viranomaisrooli

Yksityismetsätalouden organisaatiojärjestelmän perusta on lähtöisin jo 1920-luvulta, jonka jälkeen organisaatioita uudistettiin seuraavan kerran vasta 40 vuotta myöhemmin ja silloinkin muodollisesti puuttumatta organisaatioiden rakenteisiin. Konkreettimpi organisaatiouudistus vietiin läpi 60 vuotta organisaatioiden perustamisen jälkeen, 1980-luvulla. Tässä yhteydessä päällekkäisyyksiä sisältänyttä organisaatiojärjestelmää pyrittiin järjeistämään. Organisaatioiden yhdistämisen seurauksena aiemmin itsenäisten organisaatioiden eri tehtävät ajautuivat saman tahon hoidettavaksi. Kolmekymmentä vuotta sitten toteutetussa uudistuksessa metsänparannuksen suunnittelu, toteutus ja valvonta, metsätalouden varojen myöntäminen, metsätalouden edistäminen sekä metsälakien valvonta päättyivät kaikki samalle metsäkeskusorganisaatiolle. Sen lisäksi, että metsäorganisaatioiden rakenteet ovat säilyneet vuosikymmeniä käytännössä samanlaisena, ovat niiden tehtävät ja vastuut pysyneet lähes ennallaan 1920-luvun lopulta lähtien. Seuraavassa ilmenee, kuinka organisaatiojärjestelmään kohdistuneet muutostarpeet on otettu vastaan ja millaisia ristiriitaisuuksia metsäkeskusorganisaatio pitää sisällään.

5.3.1 Muutoksenvastustus metsäkeskusorganisaatiossa

Käsittelen tässä metsälautakunnissa ja myöhemmin metsäkeskuksissa vallinnutta kielteistä suhtautumista muutoksiin ja organisaatiouudistusten toteuttamiseen liittyneitä haasteita. Käytännön töitä suorittavien metsänparannuspiirien ja edistämistä ja neuvontaa hoitavien piirimetsälautakuntien yhdistäminen oli esillä ensimmäisen kerran 1960-luvun lopulla. Yhdistämisen esittäminen sai aikaan valtasuhteisiin liittyvää kiistaa. Organisaatioiden toimiminen rinnakkain tilanteessa, jossa keskusmetsälautakunnat, Tapio ja Skogskultur, johtivat metsänparannuspiirejä, mutta vain ohjasivat ja valvoivat omillaan toimivia eri intressitahojen johtamia piirimetsälautakuntia, aiheutti joillain alueilla ongelmia. Vuonna 1973 esitettiin yksityismetsätalouden hallinnon rationalisoimiseksi metsänparannuspiirien yhdistämistä piirimetsälautakuntiin, sekä keskusmetsälautakuntien suoran päätösvallan poistamista metsänparannusasioissa. Metsänparannuspiireissä ehdotus koettiin huonona, sillä niiden päämetsänhoitajat olisivat päätyneet piirimetsälautakuntien vastaavien henkilöiden alaisiksi aiemman muodollisen tasavertaisuuden sijaan. Myös keskusmetsälautakunnat olivat muutosta vastaan niiden päätösvallan heikkenemisen vuoksi. Vaara (2010, 193) mukaan vastustuksen taustalla oli eturyhmien itsenäisen ja maatalousasioista erillisen hallinnon suojeleminen. Yhdistäminen toteutui kaikkien erimielisyyksien jälkeen kuitenkin vuonna 1987, lähes 20 vuotta sen jälkeen, kun kaksinkertaisen hallinnon lopettaminen oli esillä ensimmäisen kerran.

1980-luvun aikana esillä oli useampi ehdotus metsätalouden hallinnon kokonaisuudistuksesta tavoitteena selvittää ministeriöstä erillisen keskusviraston tarpeellisuus ja kokoonpano. Yksi ehdotus koski yksityismetsätalouden tehtävien siirtämistä Metsähallituksesta ministeriöön ja ministeriön poliittisen ohjausvaikutuksen kasvattamista. Keskusmetsälautakuntien osuutta hallinnon väliportaana tarkasteltiin kriittisesti ja niiden tehtävien siirtämistä ehdotettiin piirimetsälautakunnille. Lisäksi käsiteltiin lääninoikeuksien tuomista osalliseksi valvontaan, jotta piirimetsälautakuntien omien tehtävien valvonta olisi saatu metsätalouden hallinnon ulkopuolelle. Ongelmana esitysten viemisessä käytäntöön oli vastustus Metsähallituksessa ja keskusmetsälautakunnissa, joissa kummassakaan ei haluttu menettää yksityismetsätalouden tehtäviä ja keskeistä asemaa organisaatiojärjestelmässä. (Viitala 2004, 203.)

Ollonqvist (1998, 216–217, 280) huomauttaa, että vuonna 1987 voimaan tullut laki metsähallinnosta ja laki keskusmetsälautakunnista ja metsälautakunnista tarkoittivat yksityismetsien julkisen säätelyn, kuten metsänparannusinvestointien suunnittelun ja julkisen rahoituksen valvonnan, siirtämistä pois Metsähallituksen vastuulta. Metsähallituksen rooliksi jäi keskusmetsälautakuntien talouden valvonta aiempien toiminnan suunnittelun ja toteutuksen valvonnan sijaan. Toiminnan ja talouden suunnittelun valvonta siirrettiin maa- ja metsätalousministeriöön ja käyttöön otettiin tulosvastuuorganisaatiomalli. Lakiuudistusten taustalla oli pyrkimys yksinkertaistaa julkista säätelyä, purkaa keskusvirastojen valvontamenettelyä ja siirtää päätöksentekooikeuksia maakuntatasolle, mikä samaan aikaan tarkoitti kasvavaa päätösvaltaa piiriorganisaatioissa, joiden johtokuntiin kuitenkin tuli aiemmasta poiketen valtionhallinnon suora edustus. Yksityismetsätalouden julkista ohjausta koskevan päätöksenteon siirtäminen pois Metsähallitukselta aloitti keskitetyn asiantuntijavallan purkamisen ja siirtymisen kohti hajautettua järjestelmää. Sen lisäksi, että valtion rooli korostui, tehtiin metsälautakuntien johtokuntien jäsenten valintaan muutoksia vuonna 1987 siltä osin, että metsänomistajien asema vahvistui. Piirimetsälautakunnat vastustivat muutosta, sillä uudistus vaikeutti asioiden hyväksymistä johtokunnissa siinä suhteessa, kun asiat koskivat metsänomistajapuolen etuja (Viitala 2004, 197).

Viitala (2004, 207) huomauttaa, että 1980-luvun loppua kohden keskusteluun nousi enentyvässä määrin yksityismetsätalouden organisaatioiden tehottomuus ja virkavaltaisuus, minkä lisäksi metsälautakuntien ja metsänomistajien välillä käydyt julkisuutta saaneet oikeusprosessit, sekä epäsuosiossa ollut kaavamainen metsänhoidon linjat olivat heikentäneet Tapion ja metsälautakuntien imagoa. Toimenpiteisiin asian korjaamiseksi pyrittiin tekemään nopeasti, minkä seurauksena merkittävämpänä aikaansaannoksena julkikuvan parantamiseksi voidaan nähdä metsänhoitosuosituksen sekä lainvalvontaohjeiden päivittäminen vuonna 1989 (emt. 2003, 54, 76). Tehottomuuskritiikkiin taas tartuttiin siirtämällä metsälautakunnat tulosohjaukseen vuonna 1990 (emt. 2004, 209). Viitala (2004, 249) toteaa, että mikäli tuohon aikaan olisi ollut ajankohtaisena myös organisaatiojärjestelmän uudistuskysymykset, olisi järjestelmä tuskin pysynyt ennallaan. Seuraavan kerran uudistaminen oli kuitenkin käsiteltyssä vasta 1990-luvun puolella ja imagokysymykset olivat siinä ajassa unohtuneet.

Viimein 1990-luvun alussa yksityismetsätalouden hallintojärjestelmän myönnettiin olevan jäänne historiasta ja sen muuttaminen kolmiportaisesta kaksiportaiseen nähtiin välttämättömäksi. Viitala (2004, 212) kuvaa runsasta keskustelua, jota käytiin poliitikkojen ja Tapion välillä, ja joka lopulta johti siihen, että Metsähallitus syrjäytettiin yksityismetsätalouden hallinnosta vuoden 1991 lakimuutoksessa. Tuolloinen organisaatiolakien uudistaminen ei tuonut muutosta keskusmetsälautakuntien rakenteisiin, mutta niiden nimi vaihtui metsäkeskuksiksi. 1990-luvun alkupuolella oli esillä myös metsälautakuntien määrän ja henkilöstön supistaminen, mutta muutosehdotukset eivät saaneet kannatusta organisaatioiden sisällä. Viitalan (2004, 215) mukaan vain harva toimija myönsi muutostarpeen, vaikka selvitysten mukaan lakisääteisistä yksityismetsätalouden organisaatioista aiheutui merkittävät kustannukset valtiontaloudelle, sillä järjestelmä sisälsi lukuisia päällekkäisyyksiä. Ennen 1990-luvun lamaa metsäkeskuksissa ja metsälautakunnissa työskenteli noin 1500 henkilöä reilun 300 miljoonan markan (noin 51 miljoonan euron) budjetilla lakisääteisten tehtävien hoitamiseksi, minkä lisäksi metsänparannukseen kohdistettiin 410 miljoonaa markkaa (noin 70 miljoonaa euroa) (Palo 1993). 2000-luvulle tultaessa henkilöstö on vaihdellut 1000–1200 toimihenkilön välillä ja valtionapu on vakiintunut noin 45 miljoonan euron paikkeille (Yksityismetsätalouden tilastot 2013).

Yksityismetsätalouden julkisen säätelyn alueellistaminen ja supistaminen jatkui, kun yksityismetsälaki uudistui vuonna 1991. Samana vuonna ministeriön tilaamassa yksityismetsätalouden visioinnissa todettiin julkisen neuvontaorganisaation tarpeettomuus, ja ehdotettiin neuvonnan tuottamista alan yrityksillä sekä metsätalouden suunnittelun keskittämistä vain maastotietojen keräämiseen niin, että loppu suunnittelu jätetään yrittäjävetoiseksi (Viitala 2004, 217). Metsähallituksen vastuulle jääneet julkisten varojen käyttöön liittyneet tehtävät siirtyivät ministeriölle. Metsälautakuntien hallintoa ja toimialueita uudistettiin. 1990-luvun laman seurauksena eri hallinnonaloilta leikattiin määrärahoja ja hallitus vaati julkisten toimintojen tehostamista. Metsäpuolella tämä tarkoitti hallinnon keventämistä sekä tuloksellisuuden ja tuottavuuden parantamiseen tähtääviä toimenpiteitä, jotka konkretisoituivat vuoden 1993 esitykseksi yksityismetsätalouden organisaatiouudistuksesta, jossa kaavailtiin yhtä valtakunnallista organisaatiota (emt. 2004, 223). Vaikka historia toisti itseään, eikä sopuun organisaatiouudistuksesta päästy, metsäorganisaatioita uudistettiin osittain uuden hallituksen myötä vuonna 1996. Organisaatiouudistus jäi toteutumatta aiem-

min esitettyjen tavoitteiden mukaisesti pitkälti metsälautakuntien harjoittaman puoluepoliittisen lobbauksen vuoksi. Seuraavalla kerralla kiivainta keskustelua käytiin metsäkeskusalueyksiköiden lukumäärästä organisaatiolain sisällön sijaan. Organisaatiojärjestelmä jäi lopulta kolmiportaiseksi ministeriön, 13 itsenäisen alueellisen metsäkeskuksen sekä kehittämis- ja asiantuntijaorganisaationa toimivan metsätalouden kehittämiskeskus Tapion muodostamaksi kokonaisuudeksi. Kolmiportaisuus istui huonosti toimintaympäristössä tapahtuviin muutoksiin ja muilla aloilla nähtävissä olleeseen organisaatiojärjestelmien kehitykseen. (Emt. 2004, 235, 238.)

Kun 17 metsälautakuntaa korvattiin 13 alueellisella metsäkeskuksella, metsäkeskusten sisällä työnjakoa lainvalvonnan ja neuvonnan osalta pyrittiin selkiyttämään antamalla metsälakien toimeenpanon valvonta erillisille, erikoistuneille toimihenkilöille. Samalla metsätalouden itsenäinen päätösvalta kaventui, kun molempien organisaatioiden johtokuntien jäsenten valinta meni maatalousvetoiselle ministeriölle. Toisaalta maa- ja metsätalousministeriön päätösvalta heikkeni suoran budjettirahoituksen vähentyessä, sillä asiakasrahoitteisuuden lisäys siirsi päätösvaltaa kehittämiskeskukselle ja edelleen metsäkeskuksille. Vuoden 1997 metsälain kokonaisuudistus tarkoitti hallinnollisia muutoksia siinäkin suhteessa, että alueellisesta suunnittelusta tuli lakisääteistä ja alueellisen tavoiteohjelman laadinta laitettiin metsäkeskusten vastuulle. Metsätalouden alueelliset tavoitteet merkitsivät alueellisten toimijoiden eli metsäkeskusten roolin korostumista entisestään. (Ollonqvist 1998, 252–255.)

Edellä esitetyssä kiistassa metsänparannuspiirien ja piirimetsälautakuntien yhdistämisestä oli selvä puoluepoliittinen ulottuvuus sen ohella, että toimijat organisaatioissa kokivat uudistukset uhkana heidän asemalleen. Metsätalouden edistämisorganisaatiot ovat taitavalla lobbauksella pystyneet saamaan poliitikot ajamansa linjan taakse ja vastustamaan uudistuksia, eikä kukaan lopulta ole ollut kykenevä ottamaan vastuuta valtion varojen käytön rationalisoimisesta (Viitala 2004, 243). Palon (1993) mukaan julkisessa metsäpolitiikassa talousteoreettiset näkökulmat intervention hyödyistä verrattuna kustannuksiin on ajoittain unohdettu erilaisten ideologisten uskomusten ja eturyhmien keskinäisen kamppailun seurauksena. Kuitenkin yhteiskunnalliset instituutiot muuttuvat ja niitä tulee muuttaa ympäristön muuttuessa. Kyvyttömyyttä muuttua olosuhteiden muuttuessa voidaan pitää sääntelyhäiriönä.

5.3.2 Ristiriitainen tehtäväkenttä

1900-luvun alkupuolelta periaatteessa edelleen toiminnassa olevaa lainsäädäntö- ja sen valvomiseksi luotua organisaatiokokonaisuutta voi kuvata erikoislaatuiseksi (Rantala 2002). Metsäkeskukset ovat julkisen hallinnon organisaatioita, jotka vaikuttavat metsäpolitiikan yleiseen linjaan ja toimivat edistääkseen metsätaloutta ja antaakseen suosituksia metsien hoitoon ja käyttöön. Samaan aikaan organisaatiot myyvät metsäsuunnitelmia ja muita kaupallisia metsäpalveluita, kun ne antavat metsänkasvatusta koskevia suosituksia ja määräyksiä. Viitala (2004, 246) mukaan se, että lakeja valvovilla ja muita viranomaistehtäviä hoitavilla organisaatioilla on tehtäviä, jotka eivät sovi niiden viranomaisluonteeseen, on nähty lähtökohtaisesti epäasianmukaisena läpi vuosikymmenten. Vaara (2010, 141) mainitsee lainvalvonnan ja neuvonnan kytköksen metsähallinnon yhdeksi suurimmaksi ongelmaksi, sillä suosituksista on tullut vaatimuksia ja jälkikäteisvalvonta on muuttunut etukäteen tapahtuvaksi ohjaukseksi. Metsähallinnon järjestelyn voi karkeasti nähdä rikkovan valtiovallan instituutioiden riippumattomuutta, joka on perustava osa demokraattisen valtion hallintoa. 1700-luvulla Montesquieun esittämä institutionaalinen järjestely valtiovallan rajoittamiseksi on vallan kolmijako, jossa lainsäädäntövalta, toimeenpanovalta ja tuomiovalta ovat erotettu toisistaan riippumattomuuden ja keskinäisen kontrollin turvaamiseksi (Saastamoinen 1998, 29–30). Metsätalouden itsenäinen hallinto jää kolmijakoajattelun ulkopuolelle, sillä metsähallinnossa määräys- ja päätösvaltaa käyttää ylimmän valtiovallan sijaan välillisen julkishallinnon organisaatiot (Vaara 2010, 147). Järjestelmässä lainsäädäntö- ja toimeenpanovalta ovat limittäisiä ja järjestelyllä saattaa olla vaikutuksia myös tuomiovaltaan, mitä tarkastelen seuraavassa alaluvussa.

Piirimetsälautakuntien ja metsänparannuspiirien yhdistäminen 1980-luvulla metsähallinnon rationalisoimiseksi vain laajensi metsäkeskusorganisaation tehtäväkenttää. 2000-luvulle tultaessa organisaatio toimi samaan aikaan lainvalvojana, suosituksia antavana edistäjänä sekä liiketaloudellisin motiivein toimivana tahona. Vaara (2010, 141) huomauttaa, että viranomaistehtävien ja edistämistoiminnan antaminen samalle organisaatiolle on ollut tarkoituksellista. Tavoitteena on ollut tehostaa puuntuotantoa lainsäädännön ja vallankäytön avulla sekä pehmittää lainvalvojien imagoa lainvalvonnan yhteydessä annettavilla suosituksilla ja neuvonnalla. Järjestely on ongelmallinen metsänomistajien oikeusturvan kannalta. Viitala (2004, 245–246) jatkaa, että

sen lisäksi, että metsätaloustöiden suunnittelu, toteutus, valvonta ja rahoitus tapahtuvat saman organisaation sisällä, ovat samat henkilöt hoitaneet näitä tehtäviä. Tällaisessa tilanteessa organisaation rooli ei voi säilyä johdonmukaisena ja eri tehtävät sotkeutuvat väistämättä toisiinsa. EU hyväksyisi nykytilannetta, jos tuntisi varojen käytön ja valvonnan välisen ristiriidan ja tilanteeseen liittyvät muut epäkohdat. Valtiontuki- ja valvontajärjestelmä tulikin sittemmin EU:n kilpailuviranomaisten tietoon kantelun seurauksena. Mahdollisia syitä sille, että kilpailuviranomaiset eivät aiemmin puuttuneet metsätalouden järjestelyihin, ovat voineet olla asiantuntemuksen ja resurssien puute. Kriittisen ja puolueettoman selvityksen, jossa arvioitaisiin organisaatioiden toimintatavat ja tuloksellisuus, teettäminen olisi Viitalan mukaan ollut ratkaisu selvittää, mitkä tehtävät sopivat jättää metsäkeskusorganisaation hoidettavaksi, jotta edistämisen-, viranomais- ja liiketoimintaan liittyvistä ristiriidoista päästäisiin. Viitala katsoo, että kaksi jälkimmäistä tulisi järjestää eri tahojen kuin edistämistehtäviä hoitavan organisaation vastuulle. Kantelussa puututtiin voimakkaasti siihen, että kaupallinen liiketoiminta on sotkettu metsäkeskuksissa viranomaistoimintaan, ei niinkään edistämiseen, mikä eroaa tässä yhteydessä ja Vaaran (2010, 141) näkemyksessä esitetystä suurimmasta epäkohdasta metsähallinnossa.

Metsätalouden hallintomallin heikkous on lisäksi se, että metsäkeskuksissa päätöksiä tekevät lainvalvonnan kohteena olevien eturyhmien edustajat (Viitala 2004, 263). Tällaiset päätöksentekijöiden henkilökohtaiset suhteet synnyttävät selvän intressiristiriidan. Intressiristiriita syntyy, kun toimijat ajavat henkilökohtaista etuaan ja tekevät päätöksiä tilanteessa, jossa niillä on omakohtainen intressi käsiteltävää asiaa kohtaan. Tilanteesta arveluttavan tekee se, että pystyvätkö toimijat suoriutumaan tehtävistään objektiivisesti. Intressiristiriitaa pyrittiin vähentämään vuoden 1996 lailla (1474/1995), jossa säädettiin viranomais- ja edistämistehtävien eriyttämisestä. Tässä viranomaistehtävät eli metsälain valvonta katsotaan kuuluvaksi eri toimihenkilölle kuin metsätalouden edistäminen. Asiasta säädettiin vielä tarkemmin asetuksella. Ongelmaan suositusten antamisen ja työpalveluiden myynnin välillä lakimuutos ei kuitenkaan vaikuttanut (Vaara 2010, 93). Edistämisenorganisaatioiden kehittämishankkeen organisaatiotyöryhmän loppuraportissa (2009) katsottiin, että metsäkeskusten asiakasrahoitteinen toiminta eli metsänparannustyöt ja tilakohtainen metsäsuunnittelu voidaan pitää ongelmista huolimatta metsäkeskusten tehtävänä, mikäli toiminta eriytetään toiminnallisesti ja kirjanpidollisesti muusta toiminnasta. Saarinen ja Rantala

toteavat Työtehoseuran katsauksessa (Rieppo (toim.) 2010, 67), että liiketoiminta julkisorganisaation sisällä omana tulosityksikkönä ei yleisesti ottaen ole riittävä varmistamaan tasapuolista kilpailua yksityisiin toimijoihin nähden pitkällä aikavälillä. Järjestely saattaa toimia välivaiheena markkinoiden kehittyessä, jotta palveluiden tarjonta saadaan varmistettua. Suomen hallitus on linjannut valtion liiketoiminnasta, että se tulee harjoittaa pääasiassa osakeyhtiömuodossa, eikä valtion laitoksen liiketoiminta sovellu yhteismarkkinoille (Valtiovarainministeriö 2009). Myöhemmin tämä tarkoittikin päätöstä liiketoiminnan yhtiöittämisestä eriyttämisen sijaan.

Vaihtoehtona sille, että metsäkeskuksessa säilyy viranomais- ja edistämistehtävät yhdessä organisaatiossa ja vain liiketoiminta on eriytetty, olisi voinut olla perusteltua tehdä ero myös viranomais- ja edistämistehtävien välille. Metsäkeskusten lainvalvontatehtävien siirtäminen ulkopuolisen tahon hoidettavaksi on ollut esillä ajoittain, lainvalvonnan ja neuvonnan yhdistäminen samaan organisaatioon sekä se, että yksityisluonteisella organisaatiolla on lainvalvontatehtäviä, on erikoislaatuista. Viitala (2004, 263) on esittänyt metsälakien ja valtionvarojen käytön valvonnan siirtämistä työ- ja elinkeinokeskuksiin (TE-keskuksiin), koska niihin on keskitetty muidenkin vastaavien alojen viranomaistehtäviä. TE-keskuksia perustettaessa 1990-luvulla esillä oli metsätalouden viranomaistehtävien, ja joissain yhteyksissä koko organisaation toimintojen, siirtäminen uuteen elinkeino-organisaatioon. Metsälautakunnat ja myöhemmin metsäkeskukset olivat kuitenkin esitystä vastaan, minkä seurauksena siirto jäi tapahtumatta. 2000-luvun alussa käydyn aiheeseen liittyvän julkisen keskustelun yhteydessä esimerkiksi Metsäkeskus Häme-Uusimaan silloinen viranomaispäällikkö puolusti alueellisten metsäkeskusten viranomaisroolia, koska on tärkeää arvioida metsärikosepäilyt siellä, missä asiasta on eniten kokemusta ja asiantuntemusta (HS 25.9.2003). Päinvastaisesti metsäkeskusten viranomaistoimintaa selvittäneessä metsärikollisuuden seuranta- ja arviointiprojektissa mukana ollut oikeustieteenprofessori Tapio Määttä vetosi tutkimustulosten valossa kansalaisten yhdenvertaisuuteen ehdottaen viranomaistehtävien siirtämistä metsäkeskuksilta esimerkiksi alueellisille ympäristökeskuksille (HS 19.9.2003).

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille (ELY-keskuksille) kuuluu tällä hetkellä muut maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalaan kuuluvien alojen, kuten maa- ja kalatalouden, valvonta (Valvonta 2013). Näin ollen olisi luontevaa, että metsälakien

valvonta kuuluisi myös nykyisten ELY-keskusten valvontaan. Organisaatiotyöryhmän loppuraportista (2009) ilmenee, että valtiovarainministeriön edustaja esitti työryhmän ainoana tahona, että metsäkeskusten valtionaputehtävistä valvonta ja tarkastus, alueellinen metsäsuunnittelu ja metsävaratiedon käsittely tulisi siirtää ELY-keskuksiin. Metsäkeskuksille jäisi tällöin edistämistehtävät ja asiakasrahoitteinen toiminta. Muiden kannattaessa valvonnan säilyttämistä metsäkeskuksilla syntyy vaikutelma, ettei työryhmässä nähty viranomaistehtävien ja edistämisen yhdistämisessä vastaavaa ongelmaa kuin edellä on esitetty. Puolestaan Rantala (2008) esittää, että viranomaistehtävät, yleinen edistäminen sekä palveluiden tuottajien neuvonta ja koulutus sopivat säilytettäväksi metsäkeskuksilla, mutta metsänomistajien henkilökohmainen neuvonta tulisi jättää yksityisten palveluntarjoajien vastuulle. Tällainen järjestely taas suosisi yrittäjyyttä ja olisi metsänomistajien kannalta tärkeä asiakaslähtöisen ja puolueettoman palvelun turvaamiseksi.

5.3.3 Ristiriidat metsälakien valvonnassa

Metsäkeskusten ristiriitainen viranomaisrooli on saattanut vaikuttaa niiden kykyyn hoitaa lainvalvontaa kuluneina vuosikymmeninä. Viitala (2004, 260) kuvaa puutteita metsälakien valvonnassa useilla osa-alueilla: metsänuudistamisen, metsälain, metsänparannusvarojen käytön ja myöhemmin kestävä metsätalouden rahoituslain, metsänhoitoyhdistyslain sekä metsätuhoja koskevan lain valvonnassa. Joensuun yliopiston 2000-luvun alkupuolella tekemässä metsärikollisuuden seuranta- ja arviointiprojektissa selvisi, että metsärikosepäilyistä vain kolmannes viedään metsäkeskuksista edelleen poliisin tutkittavaksi ja rikosilmoituskäytännöt vaihtelevat metsäkeskusten välillä (Laakso ym. 2003). Aiheesta kirjoitettiin Helsingin Sanomissa muun muassa 22.9.2003 ja 14.12.2003 otsikolla Metsärikos kannattaa lähes aina. Pääkirjoituksessa todetaan, että *”Kun jotkin metsäkeskukset valvovat lakia mallikelpoisesti ja muut löperösti, kansalaiset joutuvat eriarvoiseen asemaan”*, joten metsäkeskusten *”[...] on paras yhtenäistää käytäntönsä ja ryhtyä noudattamaan lakia. Muuten metsälain valvonta täytyy siirtää viranomaisille, jotka ottavat sen vakavasti.”* Helsingin Sanomien haastattelussa tutkimusryhmässä mukana ollut metsänhoitaja ja lakimies, Tero Laakso, toteaa metsäkeskusten viranomaisten joutuvan toimimaan hankalassa välikädessä. Toimenkuvaan pitäisi kuulua riippumattomuus, mutta metsäkeskusten johtokunnissa on edustettuna eri tahot voimakkaine taloudellisine intresseineen. Samassa yhteydessä Laakso kysyy, *”[...] onko valvojalla ja valvottavalla liian läheiset*

suhteet". Samaan selvitykseen liittyen professori Määttä huomauttaa, että tutkimustulosten perusteella "[...] on kysyttävä, olisiko oikea paikka näiden tehtävien hoitamiseen esimerkiksi alueellinen ympäristökeskus" (HS 19.9.2003). Metsäkeskus Häme-Uusimaan viranomaispäällikkö Ilkka Koivisto otti keskusteluun kantaa esittämällä, että ongelma liittyy laajemmin luonnonvararikkomusten luonteeseen, jossa korostuu luontoon liittyvien tapausten erilaisuus, mikä näkyy myös rikkomusten käsittelyssä (HS 25.9.2003). Samassa mielipiteessä kerrotaan, että metsäkeskukset ovat tehneet töitä toimintojensa yhdenmukaistamiseksi. Toisin sanoen metsäkeskuksissa on tiedostettu ongelma liittyen lainvalvontakäytäntöihin, mihin pyrittiin vastaamaan kehittämällä viranomaistoimintoja.

Viitala (2004, 261) pohtii syitä metsälain valvonnan puutteisiin ja mainitsee ensisijaiseksi syyksi edistämisorganisaation imagon suojelun. Lainvalvonta- ja neuvonta-tehtävät asettavat metsäkeskukset hankalaan asemaan. Edistämistyössä organisaation myönteisellä imagolla on tärkeä merkitys, sillä ulkoisella kuvalla on epäsuora, mutta voimakas vaikutus siihen, koetaanko viranomaisen noudattavan hyvää hallintoa (Mäenpää 2008, 10). Myönteistä kuvaa on hankala pitää yllä silloin, kun lainvalvojan roolissa on käytettävä niin sanotusti kovia otteita. Laakso viittasi edellä läheisiin väleihin valvojan ja valvottavan välillä, mikä mahdollisesti vääristää valvontakäytäntöjä. Toiseksi myönteisen kuvan pitämisellä yllä on pyritty vahvistamaan metsäkeskusten asemaa suhteessa käsillä olleisiin organisaatiouudistuksiin. Sen lisäksi, että viranomaistehtävien hoidossa on ollut puutteita, ei organisaatiolla ole ollut käytäntöä, jossa toimihenkilö tulisi vastuuseen valvonnan laiminlyönneistä (Viitala 2004, 263). Tällä saattaa olla merkittävä vaikutus toimijoiden tapaan hoitaa tehtäviään, mikäli seuraamuksia virheistä tai laiminlyönneistä ei tule.

Ongelmia ei ole pelkästään ollut lainvalvonnassa vaan päinvastaisesti myös lainvalvojan aseman vaikutuksesta organisaatioiden muuhun toimintaan. Viitalan (2004, 200) mukaan piirimetsälautakuntien eli lainvalvojien ajama linja korostui usein metsälain rikkomisesta seuranneissa katselmuksissa. Katselmuksen suorittava piirimetsälautakunnan työntekijä sai itse valita vaaditut kaksi kunnanmetsälautakunnan luottamusmiesjäsentä mukaan katselmukseen. Luottamusmiehet eivät yltäneet metsänhoidollisessa tietämyksessä samalle tasolle piirimetsälautakunnan ammattilaisen kanssa, minkä takia katselmusmenettelyn lopputulos saattoi muodostua korostetusti piirimetsälautakunnan linjan mukaiseksi. Metsänomistajien ja joidenkin tutkijoiden keskuu-

deksi tilanne nähtiin ongelmalliseksi erityisesti siitä syystä, että lainvalvonnan tilanteissa metsänhoitoon vaadittiin käytettäväksi metsänhoidon suosituksiin kirjattuja periaatteita, jotka olivat pitkälti yhden kaavan mukaisia ja ennen kaikkea erosivat lakirajoista. Kuten aiemmin on todettu, lain edellyttämä vähimmäistaso ja suositusten tavoitetaso ovat kaksi eri asiaa, jotka olisivat ehdottomasti pitäneet pitää erillään jo pelkästään metsänomistajien oikeusturvan vuoksi. Lisäksi Kasanen ja Heikkinen (2012) toteavat, että metsänomistajien ja metsäkeskusten näkemykset poikkesivat oikeustapauksissa usein toisistaan. Vaikka kyseessä olisi ollut sama metsikkö, olivat tulkinnat muun muassa metsän tilasta, metsänhoidon toimenpiteistä ja taloudellisuudesta eriäviä.

Edellä esitettyyn perustuen syntyy vaikutelma, että toimijoiden lainvalvojan auktoriteettia on pyritty käyttämään hyväksi, kun haluttua metsänhoidonlinjaa on viety läpi. Yksityismetsätalouden organisaatiojärjestelmän alkuaikoina eri tehtävien kuulumista yhden toimijan vastuulle ei tosin nähty ongelmallisena, vaan sopi ajan henkeen, että yhdellä taholla oli mahdollisimman suuri keinovalikoima käytettävissään (Viitala 2004, 248). Palo (1993) katsoo, että vuosikymmeniä toteutettu yksipuolinen puuntuotantoa korostava linja on osittain vääristänyt metsätoimihenkilöiden käsitystä metsien käytöstä, eikä metsänhoitosuosituksia ole aina annettu täysin objektiivisesti. 1980-luvulla julkisuutta saaneissa oikeuskäsittelyissä metsänomistajan ja metsälautakunnan välillä riideltiin asioiden lisäksi vielä arvovaltakysymyksistä, mikä vaikutti lopulta heikentävästi Tapion ja metsälautakuntien imagoon (Viitala 2004, 248). Vaara (2010, 41) käyttää termiä metsänviljelyn terrori menettelyistä, joissa haluttua metsänkäsittelylinjaa on viety läpi pakottein ja kuvaa metsälain valvontaan liittyviä tapauksia, joita on viety oikeuteen asti vielä 2010-luvulla. Kantelun kannalta tässä on kyse yksin valtiollisten metsäkeskusten aseman vaikutuksesta organisaation asemaan metsäalan palvelumarkkinoilla vielä tänä päivänä.

5.4 Metsänhoitoyhdistykset metsäkeskusten apuorganisaationa

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla metsäkeskusten ohella toimivat metsänhoitoyhdistykset eivät ole suoraan julkisia eivätkä yksityisiä tahoja. Hallinnollisten käsitteiden määrittelyssä ne kuuluvat välilliseen julkishallintoon, kuten metsäkeskukset. Tällaisen julkisen ja yksityisen väliseen hallinnonalueeseen kuuluvan or-

ganisaation aseman ja tehtävien määrittely ei ole yksiselitteinen. Tässä vaiheessa katson, mikä yhdistysten oikeudellisen aseman vaikutus on niiden rooliin metsätaloudessa. Käsittelen tässä metsänhoitoyhdistysten asemaa niin sanotusti metsäkeskusten apuorganisaatioina ja metsänhoitomaksun merkitystä niiden rahoituksen lähteenä.

5.4.1 Kenen asialla?

Metsälautakunnilla oli metsänhoitoyhdistyksiä koskeva lakisääteinen ohjausvelvollisuus aina metsänhoitoyhdistyslain uudistamiseen saakka 1990-luvun lopulle. Yhdistysten valvonta kuitenkin säilyi sittemmin metsäkeskuksilla lakiuudistuksesta huolimatta. Metsänhoitoyhdistyslain (534/1998) mukaan metsäkeskus valvoo toimialueensa metsänhoitoyhdistyksiä. Tätä varten metsäkeskuksella on oikeus saada tarvittaessa yhdistyksiltä valvonnan kannalta oleelliset tiedot, asiakirjat ja selvitykset käyttöönsä. Kantelussa (Kujala 2008) huomautetaan tästä organisaatioiden keskinäisestä suhteesta, että ne ovat voineet erityisaseman ja hallinnollisen yhteyden ansiosta jakaa metsäpalveluiden markkinat niin, että metsäkeskukset tarjoavat metsäsuunnitteluun ja perusparannukseen ja metsänhoitoyhdistykset puolestaan metsänhoitoon ja puukauppaan liittyviä palveluita. Vaikka metsäkeskukset ja metsänhoitoyhdistykset ovat periaatteessa toistensa kilpailijoita, eivät ne käytännössä kilpaile keskenään. Organisaatioiden läheistä suhdetta puoltaa se, että molemmat ovat alueellisia organisaatioita ja ilman valtakunnallista strategista yhteistyötä, eroja alueiden välille oletettavasti syntyisi. Vaara (2010, 166) kuvaa metsänhoitoyhdistyksiä metsähallinnon ja metsäyhtiöiden työvälineeksi. Viitalankin (2006, 134–135) mukaan metsänhoitoyhdistyslain säätämisessä oli kyse yhdistysten aseman vahvistamisesta metsänhoitolautakuntien paikallistason toimijoiksi ja ohjaus- ja valvontatehtävä takasi lautakunnille vahvan muodollisen vallan suhteessa metsänhoitoyhdistyksiin. Täten yhdistysten metsänomistajien edunvalvontatehtävä jäi metsälautakuntien ajaman linjan varjoon.

1980-luvulla esitettiin ensimmäisen kerran metsätalouden hallintokomitean ehdotuksesta piirimetsälautakuntien lakisääteisen metsänhoitoyhdistysten ohjauksen lakkauttamista, sillä metsänomistajien piirissä yhdistysten rooli koettiin epäselväksi ja toiminta vieraaksi lautakuntien voimakkaan ohjauksen seurauksena (Viitala 2004, 202). Vaara (2010, 51) huomauttaa, että tiukat ja yksipuoliset ohjeet metsänkäsittelyyn eivät antaneet yhdistysten ammattimiehille liikkumavaraa metsäneuvonnassa. Ohjeista poikkeamisesta on uhattu jopa työsuhteesta erottamisella tai metsänparannusvaro-

jen käytön kieltämisellä. Riitatapauksia on viety oikeuteen asti vaihtelevin lopputuloksin. Ohjausvelvollisuus poistettiin kuitenkin vasta vuosia myöhemmin, 1990-luvun puolivälin lakiuudistuksessa. Syy viiveelle saattoi olla MTK:n ja maa- ja metsätalousministeriön suunnalta koettu epävarmuus vapauttaa metsänhoitoyhdistysten toiminta puukaupan muiden osapuolten mahdollisen väliintulon vuoksi (Viitala 2004, 203).

Puoluepoliittisten seikkojen mukana olo yhdistysten toiminnassa on vaikuttanut muun ohella niiden imagoon. Metz (1994) toteaa, että metsänhoitoyhdistykset on ollut merkittävä kanava esimerkiksi MTK:lle viedä läpi omia päämääriään. ”*Poliittisesti metsänhoitoyhdistysten asema on arka, sillä yhdistysten toimihenkilöt ja sadat luottamusmiehet ovat maakunnissaan tärkeitä vaikuttajia.*” todetaan Helsingin sanomienkin artikkelissa liittyen pyrkimyksiin edistää kilpailua metsäpalveluiden markkinoilla (HS 15.10.2009). Metsänhoitoyhdistykset ovat edustaneet metsäpolitiikan virallista linjaa metsänomistajien neuvonnassa. Palo (1993) huomauttaa, että yhdistysten puolivirallinen asema ja etujärjestötoiminta ovat aiheuttaneet yhdistysten toiminnassa ajoittain haasteita, mikä on näkynyt muun muassa toiminnan jäykkyytenä. Vaikka metsänhoitoyhdistykset ovat metsänomistajien etujärjestöjä, jotka huolehtivat metsänomistajien edunvalvonnasta, vastaa yhdistysten palveluntarjonta pitkälti virallisia metsanhoidon ja -käytön suosituksia. Vaaran (2010, 166) mukaan metsänhoitoyhdistysten edunvalvonta on arka aihe, sillä yhdistykset palvelevat organisaatioita metsänomistajien etujen ajamisen sijaan. Mahdollisuutta edunvalvontaa tai metsänkäsittelysuosituksia koskevalle kritiikille ei ole metsänomistajien taholta päässyt syntymään tehokkaan valvonnan ja vahvojen organisaatioiden vuoksi.

5.4.2 Hyvä paha metsänhoitomaksu

Yhtä lailla metsänhoitomaksu on poliittisesti vaikea kysymys. Pakollinen metsänhoitomaksu on herättänyt keskustelua sen säätämisen aikoihin ja pitkään myöhemmin. Keskustelua on käyty muun muassa maksun tarpeellisuudesta ja oikeudenmukaisuudesta. Lakisäätöisen metsänhoitomaksun poistamista on esittänyt eri tahot mukaan lukien metsänomistajat itse. Metsänhoitomaksun voi nähdä erikoislaatuiseina ratkaisuna metsanhoidollisen neuvonnan ja ammattiavun järjestämisestä aiheutuvien menojen kattamiseen. Metsänhoitoyhdistysten ja niitä koskevan lain historiallinen tausta selittää osaltaan tätä omaperäistä järjestelyä, joka suomalaiseseen metsätalouteen on syntynyt. Metsänhoitoyhdistysten aseman vakiinnuttaminen ja toiminnan rahoittami-

nen metsänomistajilta perittävin maksuin oli esillä useaan otteeseen 1930–40-luvuilla. Laki säädettiin lopulta vuonna 1950 tarkoituksena turvata yhdistysten taloudellinen pohja metsänomistajien neuvonnan ja ammattiavun järjestämiselle. (Viitala 2006, 82–83.)

Vaara (2010, 93) kuvaa metsänhoitoyhdistysverkostoa kollektiivitaloudeksi sillä perusteella, että järjestelyä pidetään yllä pakollisin metsänhoitomaksuin. Näin ollen metsänomistajien tai yhdistysten itsensä ei ole tarvinnut vastata toiminnan todellisista kustannuksista. Lisäksi metsänhoitomaksua koskevat säädökset ovat tulkinnanvaraisia, jolloin metsänhoitomaksujen lopullista käyttökohdetta on hankala selvittää. On epäselvää, miten yhdistykset käytännössä kattavat kustannuksia, koska neuvontapalveluille ei ole yksiselitteistä määritelmää ja yleisten kustannusten jakoperiaate on vaikea määritellä todellisten kustannusten mukaisesti (Markkula 2005). Metsänhoitomaksujen subventointia kaupalliseen toimintaan on epäilty muun muassa ministeriön edistämisorganisaatioiden kehittämishankkeen yhteydessä (Kilpailutyöryhmän loppuraportti 2009). Kiellettyä valtiontukea arvioitaessa pelkkä epäily tuen subventoinnista riittää määrittelyksi sääntöjenvastaiselle tuelle.

Markkinakilpailuun pyrkivässä yhteiskunnassa metsänhoitomaksun tapainen järjestely toimii huonosti. Metsänhoitoyhdistyksiä koskevaa lakiuudistusta pohtinut työryhmä on ehdottanut lakisääteisestä metsänhoitomaksusta luopumista vuoden 2014 alusta. Metsänhoitomaksun, jäsenyyspakon sekä toiminnan rajoitusten poistamisen ohella työryhmässä oli esillä koko metsänhoitoyhdistyslain lakkauttaminen (Metsänhoitoyhdistyslaki 2013). Palo (1993) on huomauttanut jo 20 vuotta sitten, että metsänhoitoyhdistyslain lakkauttaminen lisäisi kilpailua, kehittäisi palveluntarjontaa sekä edistäisi toiminnan tuloksellisuutta. Yhdistysten valvontakustannusten poistuminen keventäisivät julkista taloutta ja vähentäisi metsähallinnon byrokratiaa, vaikkakin mahdollisesti toiminnan supistumisen kustannuksella. Metsänhoitoyhdistyslaista luopumista tukee muun muassa Tapion johtaja Ritva Toivonen (Tapio 2013b), sillä hänen mukaansa lakiluonnos on tulkinnanvarainen ja se määrittelee lopulta vain metsänhoitoyhdistys-nimen käyttöä. Yhdistyslain lakkauttaminen tukisi tavoitetta vähentää metsäalan sääntelyä ja lisätä metsänomistajien valinnanvapautta yhdistystoiminnassa ja edunvalvonnassa.

5.5 Kantelu haasteena metsähallinnolle

Politiikka muodostuu eri tekijöiden vaikutuksesta. Kansalaiset, poliittiset ja yhteiskunnalliset ryhmät, valtio, lainsäädäntö sekä erilaiset käytännöt vaikuttavat osaltaan. Tässä tapauksessa yksityishenkilön kantelu haastoi julkisen hallinnon muuttamaan metsäpolitiikan suuntaa. Tarkastelen seuraavassa tarkemmin metsäpolitiikan valtasuhteita, ministeriön roolia metsäpolitiikan tekijänä sekä kantelun ympärillä käytyä keskustelua pyrkien selvittämään, miten metsätalouden valtionhallinto vastaa kantelun kaltaiseen kysymykseen.

5.5.1 Kenen valta?

Metsätaloudessa hallintovalta on annettu välillisen julkishallinnon organisaatioille, metsäkeskuksille. Palo (1993) toteaa, että valtiovallalla on ollut perinteisesti vain vähän halua vaikuttaa metsäpolitiikan suuntaan. Metsätalouden kehityksestä ovat päättäneet eri aikakausina asiantuntijat ja poliittiset ja aatteelliset eturyhmät. Metsätalouden hallinto- ja toimeenpano-organisaatioista säädettiin vuoden 1921 laissa ja asetuksessa, jolloin metsäalan ammattilaisten johtama Metsähallitus sai tärkeän roolin. Toimeenpanovallan keskittäminen Metsähallitukselle ja metsälain- ja asetuksen tulkinnanvaraisuus tarkoittivat vahvan asiantuntijavallan syntymistä metsien hoidon ja käytön julkiseen sääntelyyn (Ollonqvist 1998, 38–39). Vaara (2010, 197) toteaa, että maataloussuuntautuneet poliittiset päättäjät näyttivät antavan tukensa metsäalan kehitysehdotuksille poikkeuksetta ja, kun 1960-luvulla metsäpolitiikkaa alkoivat hallita metsätalouden eturyhmät, syntyi niin sanotusti valtio valtiossa. Metsäpolitiikan keskusjohtoisuutta perusteltiin puuntarjonnan epävakaudella, sillä suurelta osalta metsänomistajia katsottiin puuttuvan tahto ja kyky tehokkaaseen puuntuotantoon (Ollonqvist 1998, 279).

Eriksson (1994) jatkaa, että metsätalouden asiantuntijavallan merkitys oli suurimmillaan voimaperäisen metsätalouden aikaan. Välineet puuntuotannon tehostamiseen tähtääville ohjelmille perustuivat tutkimukseen ja kokemukseen eli asiantuntijuuteen. Mera-ohjelmien onnistuminen kuvaa asiantuntijoiden kykyä yhdistää metsätalouden vastakkaisten eturyhmien eli metsäteollisuuden ja metsänomistajien tarpeet ja perustella toimenpiteet edelleen päättäjille. Ohjelmien onnistumisen mahdollisti lisäksi metsätalouden asiantuntijoiden käytössä ollut kolmiportainen yksityismetsätalouden organisaatiojärjestelmä, johon kuului keskusmetsäseurat, metsänhoitolautakunnat ja metsänhoitoyhdistykset. 1960-luvulla tehdyt organisaatiouudistukset näin ollen vah-

vistivat entisestään metsähallinnon itsehallintoa ja metsäammattikunnan asiantuntijavaltaa (Ollonqvist 1998, 134). Asiantuntijavallan ongelmaksi voi kuitenkin nähdä sen, että valtiohallinnon päättäjillä ei ole riittävää tietämystä antaa kritiikkiä tai vaihtoehtoja asiantuntijoiden esityksille. Metsäpolitiikan asiantuntijavalta tosin sai legitimeettinsä puuntuotanto-ohjelmien hyvällä tuloksella. Eriksson lisää, että Mera-ohjelmien asiantuntijavallan kauden jälkeen metsätalouden suunnittelusta vastasi metsätalouden neuvottelukunta, joka koostui metsätalouden eri tahojen edustajista. Tämän maa- ja metsätalousministeriön alaisen neuvottelukunnan saavutukset eivät sittemmin yltäneet Mera-ohjelmien tuloksellisuuden tasolle.

Vaikka taloudellisten kannusteiden yhdistämisellä neuvontaan on tehty tuloksellista metsäpolitiikkaa, eivät seuraukset ole olleet pelkästään positiivisia. Keskitetty asiantuntijavalta palveli kannustavaa metsäpolitiikkaa onnistuneesti useana vuosikymmenenä, mutta 1970-luvulle tultaessa se kävi tarpeettomaksi, sillä metsien tila ja puuntuotanto oli saatu tasolle, jossa metsien häviämisestä ei tarvinnut enää huolehtia eikä puuntuotannon asiantuntijapalveluille ollut enää saman lailla tarvetta (Eriksson 1993). Julkiset sääntelyhäiriöt paljastuvat usein viiveellä, mikä näkyy metsänkasvatuksessa erityisesti. Esimerkkinä tästä metsätaloudessa voidaan pitää metsätalouden voimaperäistämisen aikakauden virheellisiä suosituksia, kuten kaavamaisesti toteutettua männyn istutusta tuoreille kankaille, metsien aurausta tai avosoiden ojitusta, joiden haittavaikutukset ovat näkyvissä vuosikymmenten jälkeen (Eriksson 1993; Vaara 2010, 54). Palo (1993) taas huomauttaa, että kun keskusjohtoisen suunnitelmatalouden aikaan luotiin puuntuotannon tavoiteohjelmat ja jaettiin toimeenpanovastuut organisaatiojärjestelmän eri tasoille; Tapiolle, metsälautakunnille, metsänhoitoyhdistyksille sekä viimeisenä metsänomistajille, joille annettiin yhtenäiset tavoitteet suunnitelmien toteuttamiseksi, seurasi päätöksistä osittain edelleen nähtävissä oleva metsäyrittäjyyden ja innovaatioiden vähyys metsäpalveluiden markkinoilla. Metsälainsäädäntö, sen valvonta sekä metsänhoitosuosituksien yhdessä metsäammattilaisten yhdenmukaistetun lakien ja suositusten tulkinnan kanssa ovat merkittävästi rajoittaneet metsänomistajien vapautta käyttää omaisuuttaan.

Ollonqvistin (1998, 271–272) mukaan keskitetty asiantuntijavalta osoitti jäykkyytensä muutosten edessä pitämällä kiinni puuntuotantotavoitteistaan vaikka mainittavaa tarvetta ei enää ollut. Metsäpolitiikan kehittäminen osoittautui sisällöttömäksi ennen 1990-luvun puolivälin muutoksia, jolloin asiantuntijavalta hajaantui ja subsidiariteet-

tiperiaate eli läheisyysperiaate vietiin metsätaloudessa käytäntöön ekologisesti ja sosiaalisesti kestävän metsänhoidon omaksumisen ohella. Tosin muutos tapahtui metsätaloudessa jälkijättöisesti suhteessa muuhun elinkeinotoimintaan. Vastaperustetun Suomen metsäkeskuksen keskusorganisaatioasema on toisaalta askel vanhaan suuntaan, joka pahimmassa tapauksessa lisää byrokratiaa. Subsidiariteettiperiaatteen voi nähdä yksinkertaisimmillaan olevan byrokratian vähentämistä (Palo 1993). Suomen metsäkeskuksen yhden organisaation malli eroaa lisäksi siitä linjasta, jota valtakunnallisesti on viety eteenpäin eli alueellistamista ja hajasijoittamista (Valtiovainministeriö 2008). Vaikka uusi organisaatiomalli luo uuden hallintoportaan ja vie takaisin keskitettyyn hallintoon, on metsäkeskusten yhdistämistä yhdeksi valtakunnalliseksi toimijaksi perusteltu sillä, että yhdistäminen tehostaa toimintaprosesseja ja parantaa niiden laatua (Talousarvioesitys 2013).

Korporatiivinen metsäpolitiikka on ollut hallitsevassa asemassa viime vuosikymmeninä. Korporatiivisella vallalla viitataan järjestöjen käyttämään valtaan. Metzin (1994) mukaan etujärjestöjen ja luonnonsuojeluliikkeen mukaan tulo päätöksentekoon Metsä 2000 -ohjelmassa ilmentää korporatiivisen vallan nousua metsäpolitiikassa. Toisaalta Niskanen ym. (2009) toteaa, että metsäpolitiikka on perustunut laajaan konsensukseen, jossa metsäteollisuus, metsänomistajat, järjestöt sekä valtiovalta ovat yhdessä päättäneet metsäsektorin kehityksen suunnasta. Metsä 2000 -ohjelmaa tehdessä etujärjestöjen välillä oli huomattavalla tavalla konsensushenkeä, joka johti siihen, että päätöksenteko oli aikaa vievää ja pahimmassa tapauksessa lykkäsi lukuisien kysymysten käsittelyä myöhemmäksi (Metz 1994). Konsensuksella pystyttiin kuitenkin vastaamaan ympäristöjärjestöjen suunnalta tulevaan kritiikkiin metsänkäsittelymenetelmiä vastaan.

Kuten Palo (1993) toteaa, lainsäädännön sisältö ei muodostu automaattisesti tai satuman tuloksena, vaan se syntyy pääasiassa joidenkin intressitahojen aloitteesta ja vaikutuksesta. Metsäpolitiikan kunkin aikakauden tavoitteet ja keinot ovat usein kuvanneet vallalla olleiden eturyhmien intressejä, vaikka julkisen metsäpolitiikan tavoitteeksi on useimmiten ilmoitettu kansantalouden tai yleinen etu. Niskasen ym. (2009) tutkimuksessa metsäsektorin asiantuntijat antoivat hyvin erilaisia näkökulmia alan kehityksestä. Sen voi tulkita merkiksi siitä, että yksilöinä asiantuntijat voivat olla hyvinkin eri mieltä asioista, vaikka niiden antamat kannanotot julkisuudessa olisivat varsin yhteneviä. Julkisen politiikan epäonnistumisia tapahtuu metsäpoliti-

kassa ja metsälakien toimeenpanossa erilaisista syistä. Esimerkiksi muutoksenvastustus ja uudistusprosessien hitaus on ollut ominaista metsätaloudessa, jossa kokonaisuuden kannalta relevanttien uudistusten toteuttaminen usein vaikeutuu, kun tietyt eturyhmät pyrkivät ajamaan omaa etuaan (Viitala 2004, 195).

5.5.2 Ministeriön rooli muutosten edessä

Maa- ja metsätalousministeriöllä on Suomen metsäpolitiikan johtajana roolinsa metsäalan muutoksissa. Koska yksityismetsätalouden organisaatioiden uudistamiseen liittyy samoja piirteitä kuin metsälakiuudistukseen, käyn seuraavassa läpi, mitä jälkimmäisestä on sanottu. Kuten organisaatiolakien kehittäminen alkoi kantelusta Euroopan komissiolle, käynnistyi metsälakiuudistuksen yksityishenkilön kantelusta eduskunnan oikeusasiamiehelle aiheena metsälain hakkuiden sääntelyn Suomen perustuslain vastaisuus (Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen... 2007). Maa- ja metsätalousministeriö ei siis aloittanut metsälain perustuslainmukaisuuden arviointia koskevaa säädöshanketta oma-aloitteisesti, vaan kantelun ja valvovan viranomaisen tekemän päätöksen seurauksena. Metsälakiuudistusta tarkastellut Laakso (2009) toteaa, että ministeriön aktiivisuus oikeudellisten asioiden seuraamiseen ja reagointiin on jossain määrin ollut riittämätöntä ja ongelmallista. Metsälakiuudistus ja organisaatioita koskevat uudistukset eivät ole ainoita ulkopuolisen aktiivisuudesta seuraavia uudistuksia. Metsähallitusta ja liito-oravaa koskevat lakihankkeet perustuvat EU-aktiivisuuteen, kun taas kalastuslain uudistus on seurausta apulaisoikeusmiehen ratkaisusta. Ministeriön toimintatapa herättää kysymyksen siitä, onko ministeriön hallinnonalalla mahdollisesti muita lainopillisesti ongelmallisia asioita odottamassa, että ulkopuolinen taho puuttuu niihin. Tällaisten tapausten seurauksena ministeriön uskottavuus heikkenee ja ministeriön alaisen lainsäädännön vakuuttavuus kärsii. Ministeriön suhde käytännön metsätalouteen sekä muutoksiin, joita yhteiskunnassa ja taloudessa tapahtuu, arveluttaa.

Laakso (2009) katsoo, että metsäalalla muutoksia ei ole pystytty ennakoimaan, ministeriön rooli ei ole valmistelutyössä riittävän vahva, eikä valmistelun avoimuutta ja kansalaisten osallistumismahdollisuuksia ole pystytty turvaamaan riittävällä tavalla. Työryhmätyöskentelyssä päätöksenteko ikään kuin ulkoistetaan, mikä on saattanut johtaa ministeriön passivoitumiseen. Ministeriön lainvalmistelu on viime vuosina perustunut suurelta osin perinteiseen työryhmätyöskentelyyn, jossa selvitys- ja valmistelutyöt tekevät metsäalan perinteiset toimijat. Niin metsäkeskuslakia kuin met-

sänhoitoyhdistyslakia on valmisteltu työryhmissä. Edistämisorganisaatioiden uudistamista pohtineissa työryhmissä istui ministeriön virkamiesten lisäksi pääasiassa metsäkeskusten, Tapion sekä metsäteollisuuden edustajia, ja esimerkiksi hankkeen organisaatiotyöryhmän kymmenestä jäsenestä vain yksi oli metsäalan ulkopuolelta, valtiovarainministeriöstä (Maa- ja metsätalousministeriö 2010b).

Ministeriön toimintatavoissa on nähtävissä hitautta uudistusten toteutuksessa. Metsälain Suomen perustuslain vastaisuudesta kanneltiin vuonna 2005. Nykyinen perustuslaki on tullut voimaan vuonna 2000. Metsälakiuudistukseen liittyvä hanke käynnistettiin vuonna 2008. Näiden vuosien aikana ministeriön kanta siihen, että uudistettaanko laki kokonaisuudessaan vai vain perustuslain edellyttämiltä osilta vaihteli useaan otteeseen päätyen lopulta siihen, että vain perustuslain edellyttämät muutokset saivat lainvoiman vuoden 2011 alusta. Metsälain kokonaisuudistus on edelleen työn alla. Tällainen toimintatapa viittaa siihen, että ministeriössä vähätellään yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia. Lakiuudistuksen lausunnonantajiksi pyydettiin ainoastaan oikeusministeriö edustamaan juridista osaamista, vaikka uudistuksessa keskeisenä oli oikeudelliset asiat, kertoo mahdollisesti siitä, että ministeriössä halutaan rajata lausunnonantajat pääasiassa metsäalan organisaatioihin ja erityisesti oman hallinnonalan toimijoihin. Metsälain lausunnoista noin puolet tuli metsäkeskuksilta. Huolimatta metsälain valmisteluun liittyneestä kritiikistä, ministeriö ei aktivoitunut lainvalmistelussa tai informaation keräämisessä. Sitä vastoin ministeriö on jatkanut tehtävien siirtämistä entiseen tapaan metsäalan perinteisille toimijatahoille, kuten edistämisorganisaatioiden uudistamisessa on tavallaan nähtävissä. Seuraavassa käyn läpi ministeriön vastausta kanteluun pyrkien tuomaan esiin, millaisen roolin ministeriö otti tapauksessa. (Laakso 2009.)

5.5.3 Ministeriön vastaus kanteluun

Maa- ja metsätalousministeriö (2009) kiisti ensimmäisessä vastauksessaan Euroopan komission tietopyyntöön väitteen siitä, että metsäkeskukset ja metsänhoitoyhdistykset saavat sääntöjenvastaista valtiontukea. Ministeriö perustelee vastaustaan sillä, että metsäkeskukset ovat osa metsähallintoa ja metsäkeskuksille maksettavassa valtiontuessa on kyse valtion virastolle myönnettävästä toimintamenon kaltaisesta budjettirahoituksesta. Metsäkeskusten hallinnon luonne ja asema metsätaloudessa on käsitelty komissiossa vuonna 1995. Kantelija (Kujala 2009) kuitenkin huomauttaa myöhemmin komissiolle, että komission päätöksessä vuodelta 1995 ei ole mainintaa metsä-

keskusten liiketoiminnasta tai siitä, että ne saavat rahoituksen sekä julkisista varoista, että liiketoiminnan tuotoista, mistä kantelussa on nimenomaan kyse.

Välillisen valtionhallinnon organisaatioina metsäkeskukset poikkeavat tavanomaisesta valtion virastosta. Kunkin metsäkeskus muodostaa oman erillisvarallisuuden, niillä on itsenäinen toimivalta ja vastuu. Metsäkeskuslaissa on säädetty virkavastuusta siltä osin, kun tehtävät sisältävät julkisen vallan käyttöä. Näin ollen niiden toimintaa säätelee myös valtion organisaatiota koskevat lait, kuten hallintolaki (434/2003) ja viranomaisen toiminnan julkisuudesta annettu laki (621/1999). Hallinnollisessa määrittelyssä metsäkeskukset ovat itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia, joiden toimivaltaa on rajoitettu. Itsenäisellä julkisoikeudellisella laitoksella tarkoitetaan, että organisaation toiminnasta, toimielimistä ja järjestysmuodosta on säädetty sitä koskevissa säädöksissä (Valtion hallintojärjestelmä 2012). Julkisia hankintoja koskevassa direktiivissä (2004/18/EY) julkisoikeudellinen laitos määritellään laitokseksi, joka on erityisesti perustettu tyydyttämään yleisen edun mukaisia tarpeita ilman teollista tai kaupallista tarkoitusta. Sen toimintaa valvoo ja rahoittaa ensisijaisesti valtio tai muu viranomainen.

Ministeriön (Maa- ja metsätalousministeriö 2009) mukaan metsäkeskukset on perustettu yleisen edun nimissä hoitamaan niille osoitettuja tehtäviä, mutta kiistää, että metsäkeskuksilla olisi erityisoikeuksia. EU:n kilpailusäädökset kieltävät jäsenvaltioita myöntämästä yrityksille erityis- ja yksinoikeuksia, jotka ovat ristiriidassa muiden kilpailusäädösten kanssa, ellei tuensaaja tuota palveluita yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin tai hoida epäkaupallista erityistehtävää. Kilpailuvirasto (2009) on aiemmin todennut ratkaisussaan koskien alueellisia metsäkeskuksia, että metsäkeskukset saavat valtiontuesta etua, mikä perustuu voimassa olevaan metsäalan erityislainsäädäntöön, joka heikentää metsäpalveluyritysten kilpailuasemaa metsäkeskuksiin nähden. Edellä mainittuun vedoten kantelija katsoo metsäkeskuslain olevan EU:n kilpailusääntöjen vastainen (Kujala 2009). Toisin sanoen metsäkeskukset eivät hoida säädösten mukaista erityistehtävää, kuten aiemmin on todettu, on niillä silti ollut lakiin perustuvia erityisoikeuksia, jotka ovat kielletty. Toiseksi itsenäisenä julkisoikeudellisena laitoksena metsäkeskukset ovat konkurssisuojan alaisia (KonkL 120/2004). Kantelija (Kujala 2009) huomauttaa tähän liittyen, että konkurssiriskin puuttuminen metsäkeskusten liiketoiminnasta antaa niille kilpailuetua yksityisiin toimijoihin nähden muun muassa rahoitusmarkkinoilla. Konkurssisuojaan liittyvästä komission käsitte-

lystä on esimerkki niin kutsutussa Destia-päätöksessä, jossa komissio kiinnitti erityisesti huomiota laitoksen yhteismarkkinoille soveltumattomiin etuoikeuksiin, kuten konkurssikelvottomuuteen (Euroopan komissio 2007). Konkurssisuojaan sekä kaupalliseen tarkoitukseen liittyvät epäkohdat poistuvat, kun metsäkeskusten liiketoiminta yhtiöitetään, mikä vastaa myös Suomen valtion yleisesti suosittellemaa linjaa.

Tulosohjauksella maa- ja metsätalousministeriön ohjaa metsäkeskuksen toimintaa, tavoitteita ja resursseja. Ohjauksen painopiste on ministeriön (Maa- ja metsätalousministeriö 2009) mukaan strategisissa kysymyksissä, mutta operatiiviselle tasolle puututaan tarvittaessa. Määrärahoista budjetoitu valtionapu on noin 40 miljoonaa euroa vuodessa. Valtionavusteisen toiminnan osuus kaikesta metsäkeskusten toiminnasta on noin kaksi kolmasosaa ja sen suoritteiden maksullisuudesta on säädetty asetuksella. Tietyistä luvista, arvioista ja päätöksistä peritään maksu. Ministeriön mukaan valtionavusteisesta toiminnasta ei tule syntyä voittoa, vaan kustannukset on säädetty omakustannustasoon, eivätkä metsäkeskukset ole toiminnasta tulo- tai arvonnalisäverovelvollisia. Tästä huolimatta tilanne vaikuttaa kilpailuedellytyksiin, sillä osa metsäkeskusten valtionavusteiseksi toiminnaksi määritellyistä tehtävistä on sellaisia, joita tuotetaan markkinoilla yrittäjien toimesta. Yksityiset yritykset joutuvat tarjoamaan palvelut samaan hintaan, mutta kattamaan toiminnan todelliset kustannukset.

Kanteliija (Kujala 2012a) katsoo ministeriön vähätelleen vastauksessaan liiketoiminnan osuutta ja merkitystä metsäkeskusten toiminnassa, sillä ministeriö vetosi voimassa olevaan lainsäädäntöön, jossa metsäkeskuksilta kielletään muu kuin niiden tehtävien hoitamiseen liittyvä elinkeinotoiminta tai sellainen, joka voisi vaarantaa niiden tarkoituksen toteuttamisen ja puolueettomuuden. Voimassa olevalla lainsäädännöllä perustelu ei kuitenkaan ole riittävä selittämään ongelmaa, sillä kantelun ohella muun muassa Kilpailuvirasto on kommentoinut metsäkeskusten ja metsänhoitoyhdistysten kilpailuasemaa kilpailutyöryhmän loppuraportissa (2009) niin, että pelkästään organisaatioiden asema, rooli ja menettelytavat markkinoilla tuovat niille kilpailuetua yksityisiin toimijoihin nähden. Lisäksi maa- ja metsätalousministeriö kielsi, että metsäkeskuksen liiketoiminta olisi laaja-alaista, sillä sen osuus liikevaihdosta vaihtelee metsäkeskuksittain 20–45 prosentin välillä. Metsäpalvelutoiminta eli metsäkeskusten liiketoiminta on tulo- ja arvonnalisäveronalaista eikä siihen saa käyttää valtiontukea. Asiakasrahoitteinen ja valtionavusteinen toiminta on pidettävä erillään sekä kirjanpi-

dossa, että käytännössä. Asiakasrahoitteinen toiminta eli tilakohtaiset metsäsuunnitelmat, tie- ja ojitushankkeet sekä luonnonhoitopalvelut ovat ministeriön mukaan edistämistehtävyyppisiä. Asiakasrahoitteisten suoritteiden hinnoittelusta ei ole säädetty laissa vaan hinta määräytyy markkinoilla. Ministeriö korostaa, etteivät metsäkeskukset myönnä valtion rahoitusta metsäsuunnitelmien tekemiseen. Metsäsuunnitelmat on pidettävä erillään Kemera-tuetuista hankekohtaisista suunnitelmista, joiden perusteella Kemera-tukia myönnetään. Metsätie- ja kunnostusojitushankkeita ministeriö perustelee sillä, ettei markkinoilla ole toimijoita, jotka olisi valmiita sitoutumaan yhteishankkeisiin. Hankkeiden työvaiheet kuitenkin kilpailutetaan. Ainoastaan metsäluonnonhoitohankkeisiin metsäkeskukset saavat suoraan tukea. Metsäluonnonhoito voidaan lukea julkishyödykkeisiin, jolloin valtiontuki on perusteltua puuttuvien markkinoiden vuoksi. Ministeriö lisäksi kieltää, että metsäkeskukset tekevät metsäsuunnitelmia halvemmalla hinnalla kuin muut toimijat.

Metsävaratiedon keruu on ministeriön (Maa- ja metsätalousministeriö 2009) mukaan metsäkeskusten tärkeimpiä tehtäviä, koska metsävaratieto on välttämätön viranomaistehtävien ja edistämistehtävien hoitamisessa, mutta ministeriö ei mainitse, että metsävaratieto ja sen tasapuolinen saatavuus on lähtökohta myös liiketoiminnalle, kuten metsäsuunnitelmien tekemiselle. Metsäsuunnittelu kuuluu metsäkeskusten ohella metsänhoitoyhdistysten ja metsäpalveluyrittäjien palveluntarjontaan, joten metsäkeskuksilla on ollut etulyöntiasema suunnitelmien laadintaan. Kantelun väitteeseen siitä, että metsäkeskukset hyötyvät asiakasrekisteristä enemmän kuin muut yritykset, ministeriö kommentoi, että henkilötietolain (523/1999) säädökset kieltävät metsäkeskuksia luovuttamasta tietoa eteenpäin markkinointitarkoitukseen ilman asianomaisen lupaa. Mikäli metsänomistaja on antanut luvan tietojen luovutukseen, voidaan nimi- ja osoitetiedot tai metsävaratiedot antaa kolmannelle osapuolelle esimerkiksi metsäsuunnittelua varten. Kilpailuneutraliteetti metsätietojärjestelmän käyttöön on myöhemmin varmistettu uudistetulla lainsäädännöllä huolimatta ministeriön ensimmäisestä vastauksesta asiaan liittyen. Ministeriö toteaa, että maksutonta henkilökohtaista neuvontaa annetaan joko maastokäyntien ja tilakohtaisten metsäsuunnitelmien luovuttamisen yhteydessä, jolloin *”Suunnitelman luovuttamisen yhteydessä tapahtuva neuvonta on valtionaputoimintaa vaikka itse suunnitelma on maanomistajan maksama.”* Tämän voi tavallaan tulkita niin, että ministeriö myöntää epäsuorasti, että neuvonta ja liiketoimintapalveluiden markkinointi ovat päällekkäisiä toimintoja,

jossa valtionavulla tuotettua neuvontaa voidaan käyttää metsäsuunnitelmien myynnin edistämiseksi.

Metsänhoitoyhdistyksistä maa- ja metsätalousministeriö (2009) toteaa, että yhdistykset eivät lähtökohtaisesti tavoittele voittoa vaan toimivat aatteellisina yhdistyksinä edistääkseen yksityismetsänomistajien metsätalouden kannattavuutta ja tukeakseen metsänomistajia metsien hoidossa ja käytössä. Metsänhoitoyhdistykset toimivat maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla ja niiden tehtävänä on tuottaa metsänomistajien metsätaloudessa tarvitsemia palveluita ja edistää yhteiskunnan metsäpoliittisia päämääriä. Automaattijäsenyyden perusteena on ollut mahdollisimman monen metsänomistajan saaminen mukaan metsänhoitoyhdistystoimintaan. Lakisääteistä metsänhoitomaksua taas perustellaan sillä, että se on tehnyt mahdolliseksi koko maan kattavan yhdistysten verkoston sekä kaikkien yksityismetsänomistajien saamisen tasavertaisesti palveluiden piiriin. Maksulla pyritään siihen, että kaikki Suomen metsät ovat ammattimaisessa hoidossa, mikä ilmenee erityisesti niissä ehdoissa, millä perustein maksuvelvollisuudesta on mahdollista irtisanoutua. Ministeriön mukaan metsänhoitomaksu on juuri se tekijä, joka mahdollistaa metsänhoitoyhdistyslain olemassa olon sekä yhteiskunnallisten tavoitteiden asettamisen metsänomistajien yksityisoikeudellisille yhdistyksille. Yhdistysten oikeus saada metsänhoitomaksua rajoittaa niiden toimintaa markkinoilla, millä ministeriö todennäköisesti viittaa rajoituksiin toimia puukaupassa. Metsänhoitomaksutulot on käytettävä ensisijaisesti metsänomistajiin ja metsätalouteen yleisesti kohdistuvaan neuvontaan, koulutukseen ja tiedotukseen, mutta metsänhoitomaksulla voidaan kattaa myös yhdistysten hallintokuluja sekä metsänhoitotöiden suunnittelusta ja valvonnasta aiheutuvia kustannuksia.

Metsänhoitoyhdistysten metsänhoitomaksuista saatavat tulot ovat ministeriön (Maa- ja metsätalousministeriö 2009) vastauksen perusteella asteittain pienentyneet, mikä vastaavasti tarkoittaa, että asiakasrahoituksen osuus on kasvanut yhdistysten toiminnan rahoituksessa. Ministeriön vastauksesta ilmenee, että vuonna 1997 metsänhoitomaksujen osuus liiketoiminnan tuottoista oli 24 prosenttia, kun taas vuonna 2007 se oli 15 %. Vuonna 2011 sama suhde oli 13 % (Tapion vuositilastot 2011). Ministeriön mukaan metsäkeskukset valvovat metsänhoitoyhdistyksiä metsänhoitomaksuista saatavien tulojen käytöstä. Valvonta perustuu vuosittaisiin kirjanpidon ja työajan kirjausten tarkastuksiin. Myös yhdistysten toimintaa puukaupassa seurataan.

Kaiken kaikkiaan maa- ja metsätalousministeriö (2009) katsoo, että metsäsektorin kansantaloudellinen merkitys on Suomelle suurempi kuin muille unionin jäsenmaille ja yksityismetsätalouden edistämisorganisaatioilla on ollut keskeinen vaikutus metsäsektorin kehittymiselle yhdeksi maan tärkeimmistä elinkeinoista. Metsäorganisaatioilla on ollut tärkeä rooli yksityismetsien hyvän tilan saavuttamisessa maassa, jossa metsänomistus on pirstoutunut ja hakkuista 80 % tehdään yksityismetsissä. Toiseen komission tiedusteluun ministeriö selvitti ensimmäistä yksityiskohtaisemmin, mitkä metsäkeskusten ja metsänhoitoyhdistysten tehtävistä rahoitetaan valtion varoista tai metsänhoitomaksuilla ja mitkä asiakasrahoitteisesti (emt. 2011b). Asetelma oli kuitenkin siinä vaiheessa muuttunut siltä osin, että metsäkeskuslakia oltiin uudistamassa ja liiketoiminta tarkoitus eriyttää tukirahoitteisesta toiminnasta, sekä uutta metsätietolakia valmisteltiin. Kantelija katsoo, että hänen vaatimuksensa koskien metsäkeskuksia ovat uudistuvan lainsäädännön myötä toteutuneet, eivätkä ne vaadi jatkokäsittelyä (Kujala 2012a). Samassa yhteydessä kantelija vaatii metsänhoitoyhdistysten automaattijäsenyyden ja metsänhoitomaksun jatkokäsittelyä. Sitten myös metsänhoitoyhdistyksiä koskevan lainsäädännön uudistaminen tuli ajankohtaiseksi ja laki, josta jäsenyys- ja metsänhoitomaksupakko poistetaan, tulee voimaan vuoden 2015 alusta. Viime kädessä Kujala (2012b) uskoo, että komissiolle tehdyllä kantelulla on ollut suuri merkitys uusien lakien valmistelussa ja säätämisessä. Maa- ja metsätalousministeri Jari Koskinen myöntää, että *”[...]Timo Kujalan kantelullakin on ollut merkitystä asioiden etenemisessä. ’Mutta maailman muuttuminen on vaikuttanut vähintään yhtä paljon kuin yksittäinen kantelu’, Koskinen sanoo ja jatkaa: ’Onko pakkojäsenyys enää tätä päivää?’”* (HS 27.5.2012). Lakiuudistuksissa on monessa suhteessa otettu huomioon kantelussa esitetyt näkökannat.

Kantelu Euroopan komissiolle sääntöjenvastaisista valtiontuista metsäorganisaatioille herätti Suomessa huomiota ja sai aikaan runsasta keskustelua mediassa. Keskustelussa nousi useaan otteeseen esille kilpailun epäkohdat metsäpalveluiden markkinoilla, mutta myös puukaupassa ja energiapuumarkkinoilla. Yleisesti kantelun ympärillä käytyä keskustelua on luonnehdittu tarpeelliseksi ja mullistavaksi. Muun muassa Suomen metsäkeskusten julkisten palveluiden yksikön johtaja Ari Eini kommentoi, että *”Metsäalaa on usein pidetty yhden totuuden ja vaikenemisen kulttuurina. Hienoa, että aika on muuttunut ja asioista keskustellaan avoimesti.”* (HS 18.1.2013).

6 JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA

Kantelussa metsäorganisaatioiden asema kuvattiin ongelmallisena ja kilpailun epäkohdat metsäpalveluiden markkinoilla merkittävinä, niinpä olen tarkastellut, miten kantelussa esitetyt ristiriidat on ymmärretty ennen kantelua. Tässä luvussa käyn läpi tutkimuksen tulokset aloittaen kanteluun liittyvistä yhtäläisyyksistä ja eroista ja edeten huomioihin, jotka liittyvät tapauksen laajempaan kokonaisuuteen. Pohdin lisäksi analyysin ja tulosten merkitystä kahden kysymyksen kautta; mitä kantelu kertoo metsätalouden organisaatiojärjestelmästä ja mistä kantelussa oli lopulta kyse.

6.1 Tulokset

Kantelun pääargumenttina oli metsäkeskusten ja metsänhoitoyhdistysten harjoittama laajamittainen liiketoiminta samoilla markkinoilla, joilla ne toimivat valtiontukirahoituksella viranomais- ja edistämistehtävissä. Tämän kaksoisroolin ansiosta organisaatioilla on ollut ylivoimainen kilpailuasema, joka johtanut kilpailun vääristymiseen metsäpalveluiden markkinoilla. Tarkastelu osoitti, että organisaatioiden ongelmallinen kaksoisrooli on tiedostettu metsäalan ammattilaisten keskuudessa. Tarkastellessa sitä ympäristöä, jossa metsäkeskukset ja metsänhoitoyhdistykset toimivat, ilmeni toistuvasti kilpailun puute ja tarve parantaa kilpailun edellytyksiä alan yrittäjille. Vaikka organisaatiojärjestelmää ei saatettu todeta samassa yhteydessä syyksi kilpailuongelmien taustalla, toimialan rakenne ja alan perinteiset toimijat myönnettiin useimmiten haasteeksi alan markkinaehtoiselle kehitykselle.

Kantelussa uutta oli yksityismetsätalouden hallintojärjestelmän pukeminen yhteismarkkinoille soveltumattomia valtiontukia koskevaksi ongelmaksi. EU:n kilpailusäännökset kieltävät valikoivan valtiontuen, joka vääristää kilpailua. Metsäkeskusten ja metsänhoitoyhdistysten asema välillisen julkishallinnon organisaatioina ja niiden saama valtiontuki on tuonut niille mittavaa kilpailuetua suhteessa markkinoilla vapaasti toimiviin yrityksiin, mikä ilmenee muun muassa määräävänä markkina-asemana lähes kaikissa metsätalouden palveluissa. Kantelussa puututtiin määräävän markkina-aseman väärinkäyttöön, koska metsäkeskusten ja metsänhoitoyhdistysten katsottiin jakaneen metsäpalveluiden markkinat keskenään. Tarkastelu osoitti, että metsäkeskukset ja metsänhoitoyhdistykset eivät käytännössä tarjoa samoja palveluja ja ovat läheisessä suhteessa toisiinsa. Organisaatioiden hallinnollisilla ja toiminnalli-

silla yhteyksillä on ollut vaikutusta niiden menettelytapoihin niin valvonnassa kuin suositusten antamisessa, millä on taas ollut merkitystä harjoitetun metsätalouden yleiseen linjaan. Organisaatioiden tiivis yhteistyö taas on oletetusti merkinnyt esteitä muille toimijoille tulla markkinoille.

Analyysissä ilmeni metsäsuunnitteluun liittyvä epäkohta. Tarkastelun perusteella metsäsuunnittelusta tekee ongelmallisen se, että suunnittelu kuuluu metsäkeskusten liiketoimintapalveluihin samaan aikaan, kun ne käsittelevät sitä lakisääteisesti. Metsäsuunnittelu vaikuttaa olevan merkittävä metsäpoliittinen ohjausväline, johon ei suoranaisesti liity pakotteita, mutta jossa yhdistyy taloudellinen ja informaatio-ohjaus, sillä metsäsuunnitelma toimii apuvälineenä käytännössä kaikessa metsänhoidossa ja -käytössä. Monet toimijat tuntuivat sanovan, että metsäsuunnittelu on palvelut kansallisia tavoitteita metsänomistajan etujen sijaan, mikä on johtunut taustalla olevista järjestelyistä, kuten aluesuunnittelun ja tilakohtaisen suunnittelun kytköksestä tai metsäkeskusten omistusosuuksista taimiyhtiöissä. Toisin sanoen metsäkeskuskilla on ollut intressi suunnittelun avulla vaikuttaa vallitseviin hakkuu- ja metsänuudistamistapoihin sen lisäksi, että suunnitelmien markkinat ovat keskittyneet niille niiden aseman puolesta.

Tarkastelussa ilmeni, että lakirajojen, suositusten ja palveluiden myynnin pitäminen erillään on ollut käytännössä vaikeaa, sillä organisaatiolait ovat tehtävien ja valtiontuen käytön suhteen tulkinnanvaraisia. Metsäkeskusten viranomaistoiminnan ja liiketoiminnan kytkös ei ole pelkästään kilpailuoikeudellinen kysymys, vaan se myös vaarantaa metsäkeskusten puolueettomuuden lakisääteisten tehtävien hoidossa. Valtiontukien sääntelyn tarkoitus ei ole yksin turvata tasapuoliset kilpailun edellytykset, vaan sillä myös pyritään takaamaan järkevyyks valtioiden päätöksenteossa, jossa eri intressitahot pyrkivät vaikuttamaan. Hyvän hallinnon näkökulmasta tapauksessa on osaltaan kyse julkiseen hallintoon kuuluvien organisaatioiden toimintatapojen laillisuudesta, asianmukaisuudesta ja tehokkuudesta. Yhtä lailla lainvalvonnan ja suositusten antamisen sotkeminen keskenään on haitallista metsänomistajien oikeusturvalle.

Säännönmukaisuutta löytyi erityisesti metsänhoitoyhdistysten jäsenyyttä ja lakisääteistä metsänhoitomaksua koskevissa näkemyksissä. Metsänhoitoyhdistysten asemalla osana metsähallintoa, mihin automaattijäsenyys ja metsänhoitomaksu liittyvät, on

tarkastelun perusteella ollut tärkeä vaikutus metsänhoitoyhdistysten kilpailun edellytyksiin metsäpalveluiden markkinoilla. Yleisenä mielipiteenä tuntui olevan, että metsänhoitomaksua voidaan käyttää yhdistysten liiketoiminnan tukemiseen ja hallinto- ja markkinointikulujen kattamiseen, sillä rahankäytön valvonta on käytännössä vaikeaa. Komissio kieltää valtiontukien käyttämisen muiden tuotteiden tai palveluiden markkinointiin. Metsänhoitoyhdistysten ohella myös metsäkeskukset voivat markkinoida liiketoimintapalveluitaan tukirahoituksen neuvonnan, koulutuksen ja tiedotuksen ohella, koska ero edistämisen ja markkinoinnin välillä on häilyvä. Yhtä lailla kantelun argumentti metsänhoitoyhdistysten ylivermaisesta asemasta puukaupassa sai tukea tarkastelussa siltä osin, kun yhdistykset toimivat puukaupan välittäjinä.

Kaiken kaikkiaan tarkastelun perusteella vaikutti siltä, että metsäkeskusten ja metsänhoitoyhdistysten kanssa kilpailevat ovat lähtökohtaisesti heikommassa asemassa tullessaan markkinoille. Metsätalouden valtiontuki- ja valvontajärjestelmä merkitsee huomattavia alalle tulon esteitä metsäpalveluyrittäjille. Tarkastelussa toistui metsäkeskusten ja metsänhoitoyhdistysten aseman vaikutus kilpailun edellytyksiin, mitä kuvastaa yrittäjien rooli toimia usein aliurakoitsijana jommallekummalle organisaatiolle. Metsätalouden markkinaehtoinen toiminta on tavallaan kehittynyt lakisääteisten organisaatioiden ja sitä kautta kansallisten intressien ehdoilla. Tätä näkemystä tukee se, että yrittäjät eivät koe alalle tuloa hankalana työn luonteen puolesta tai kilpailevansa keskenään, vaan ongelmaksi koetaan alan perinteiset rakenteet ja vahvat toimijat.

6.2 Mitä kantelu kertoo yksityismetsätalouden organisaatiojärjestelmästä?

Taustoittamalla tarkastelua historian kuvauksella ja katsauksella nykyiseen toimintaympäristöön löytyi monia säännönmukaisuuksia, jotka tukevat kantelun pääviestiä. Vaikka kantelussa oli keskeistä valtiontuki- ja valvontajärjestelmän vaikutus metsäpalveluiden markkinoihin, kertoo kantelu yksityismetsätalouden organisaatiojärjestelmästä jotain laajempaa ilmiönä, millä on taas ollut vaikutusta koko alan kehitykseen. Tulokset osoittivat, että metsätaloudessa vallitsevat ajatusmallit ja toimintatavat sekä organisaatioiden hallinnolliset ja toiminnalliset yhteydet tuntuvan ohjaavan voimakkaasti sitä, miten metsätalouden markkinaehtoinen toiminta on kehittynyt ja toimintaympäristön haasteisiin on vastattu. Itseymmärryksen organisaatiojärjestel-

mään ja kilpailuasetelmaan liittyvistä ongelmista voi nähdä ilmenneen neljässä eri muodossa, joita olen havainnollistanut seuraavin teemoin: yleinen etu, vakiintuneet toimintamallit, oman edun tavoittelu sekä passiivisuus.

Analyysin perusteella syntyi vaikutelma, että jotkut kantelussa esitetyt epäkohdat on nähty tärkeinä ja jopa välttämättöminä metsäpolitiikan yleisten päämäärien eteenpäin viemiseksi, kuten ohjauskeinojen keskittäminen yhden organisaation vastuulle. Metsäpolitiikassa vallalla ollut näkemys siitä, että kansantalouden etu ei vastaa yksityistaloudellisia tavoitteita on pitkälti määritellyt, miten metsien käyttöä ohjataan. Tarkastelussa oli nähtävissä, että organisaatioissa on koettu, että ohjausta tehdään yleisen edun nimissä, mitä yleensä perusteltiin aiempien vuosikymmenten menestyksellä. Valtiontuki- ja valvontajärjestelmän luominen metsätalouteen vaikuttaa olleen tarkoituksenmukaista, sillä metsäpoliittisia päämääriä on pyritty viemään eteenpäin mahdollisimman laajan keinovalikoiman ja moniportaisen organisaatiojärjestelmän avulla. Tällä on tavallaan pystytty saamaan koko yksityismetsätalous, metsänomistajista lähtien, yleisen linjan taakse.

Olen päätenyt tarkastelussa lisäksi siihen, että organisaatioiden toimintatavoissa korostuvat ohjeistetut ja vakiintuneet toimintamallit. Metsäalan ammattilaisten ja organisaatioiden kesken on ajansaatossa muotoutunut tietyt verkostot, normit ja toimintatavat, jotka ovat määritelleet, miten toimintaympäristön muutoksiin vastataan. Toimintakulttuuriin tuntuu liittyvän vahvasti auktoriteetit ja instituutiot, joita on pyritty käyttämään hyväksi ohjauksessa. Vakiintuneet toimintamallit ovat saattaneet vääristää metsäammattilaisten käsitystä viranomaisten käytännöistä. Toisaalta liiketoiminnan näkökulmasta alan vääristyneen kilpailutilanteen vuoksi organisaatioilla ei ole ollut tarvetta vastata toimintaympäristön muutoksiin ja päivittää tarjontaa vastaamaan todellista kysyntää. Tuki on tavallaan johtanut tehottomuuteen.

Vakiintuneiden toimintamallien ohella eri toimijoiden välinen valtakamppailu on määritellyt organisaatioiden toimintaa. Tarkastelun perusteella etujärjestöjen pyrkimykset ajaa omaa etua on leimannut metsäpolitiikkaa vuosikymmenten ajan. Sen sijaan, että julkinen valta olisi edistänyt markkinoiden toimintaa, on markkinat tavallaan pyritty ottamaan haltuun erikoisilla järjestelyillä ja tukemalla alan perinteisiä toimijoita. Valtiontuella on metsätaloudessa pidetty yllä sellaisia järjestelyjä, jotka eivät ilman tukea olisi kannattavia. Työpaikkojen turvaaminen ei myöskään ole pit-

käjänteistä toimintaa. Vaikka kilpailun edistäminen häiritsee väistämättä vanhoja toimijoita, ei niiden oman edun tavoittelulla saisi olla merkitystä, sillä se haittaa alan kehitystä ennen pitkään. Alueellinen metsähallinto on saanut toimia melko vapaasti ja päätöksentekijöiden läheiset suhteet ovat synnyttäneet intressiristiriitoja. Asioiden käsittelyyn jännitteitä on luonut se, että kukin taho on pyrkinyt saamaan oman kantansa mahdollisimman kattavasti edustetuksi. Metsäkeskusorganisaatiossa harjoitusta kiivaasta puoluepoliittisesta lobbauksesta näyttää olleen seurauksena talousteo-reettisten näkökohtien jääminen sivuun julkisesta päätöksenteosta, sekä metsäalan jääminen jälkeen toimintaympäristössä tapahtuvista muutoksista.

Muun ohella ministeriö tuntui ottaneen tapauksessa ensin kieltävän ja passiivisen roolin, joka on tarkastelun perusteella ollut sille yleensä ominainen. Ministeriön toimintatavoissa oli nähtävissä hitautta ja linjanmuutoksia, mikä on ilmennyt organisaatiolakien valmistelussa ensin kieltämisellä ja asteittaisella siirtymisellä muutoskanalle. Tästä syntyi vaikutelma, että valtiovallan edustajana ministeriöllä ei ole ollut juuri pyrkimystä vaikuttaa metsäpolitiikassa. Metsätalouden hallintovalta on annettu välillisen valtionhallinnon organisaatioille, joissa metsäpolitiikan kehityksestä ovat vastanneet milloin asiantuntijat ja milloin eri eturyhmät. Tarkastelun perusteella ministeriön aktiivisuus ja oma-aloitteisuus on ollut puutteellista, koska useat ministeriön hallinnonalan säädöshankkeet ovat alkaneet ulkopuolisen tahon aloitteesta, kuten kantelun seurauksena. Päätösvallan ulkoistaminen toistuvasti metsäalan perinteisille toimijoille on osaltaan saattanut vieraannuttaa ministeriön yhteiskunnallisen kehityksen seuraamisesta, millä on taas voinut olla vaikutusta edellytyksiin käsitellä metsäasioita riippumattomasti.

6.3 Mistä kantelussa oli lopulta kyse?

Tapauksessa yksityishenkilön tyytymättömyys kanavoitiin kansalliseksi ongelmaksi viemällä se EU-tasolle. Euroopan unionin kilpailusäännöstöä ja valvontamenettelyä apuna käyttäen pystyttiin vaikuttamaan kansallisiin instituutioihin, joihin ilman EU:n mahdollistamaa kanavaa olisi ollut keinojen ja tuloksellisuuden puolesta mahdoton tai ainakin hidas vaikuttaa. Tarkemmin sanottuna tapauksessa oli kyse yksilön oikeuksia loukkaavista hallintokäytännöistä ja toimenpiteistä, joihin vaadittiin muutosta kantelun avulla. Historian tarkastelu auttoi ymmärtämään nykyhetkeä. Tässä tapauk-

sessä historian kuvauksella saatiin selitettyä suomalaisessa metsätaloudessa ja metsäpolitiikassa vallitsevia epäkohtia, joiden vuoksi kantelu tehtiin.

Kilpailuoikeudellisesta näkökulmasta tapauksessa on kyse siitä, että kantelun avulla tuotiin esiin valtiotuki- ja valvontajärjestelmä, joka on vääristänyt kilpailua metsäpalveluiden markkinoilla. Tarkemmin sanottuna kantelu paljasti tilanteen, jota voi kutsua sääntelyhäiriöksi. Valtio on puuttunut häiritsevästi markkinoiden toimintaan luomalla edellä kuvatun ohjauksen, valvonnan ja julkisen tuen järjestelmän, mikä on perustunut oletukseen siitä, että yksityistaloudelliset ja kansantaloudelliset tavoitteet eivät kohtaa metsätaloudessa. Vaikka interventiota on perusteltu kansallisella edulla, on organisaatiojärjestelmän ylläpitämisestä koitunut valtiontaloudelle merkittäviä kustannuksia. Tätä tukee näkemys siitä, että julkisen vallan puuttumisen kustannusten ja hyötyjen vertailu on unohtunut metsäpolitiikassa eri intressitahojen keskinäisen kamppailun seurauksena. Yrityksiä organisaatioiden rationalisoimiseksi on tehty eri vuosikymmeninä, mutta joiden toteutumiseen on vaikuttanut toimijoiden keskinäiset valtasuhteet. Sen perusteella, että uudistaminen on ollut metsähallinnossa useasti esillä, ovat järjestelmään liittyneet epäkohdat oletettavasti olleet toimijoiden tiedossa.

Tietyt vakiintuneet ajatusmallit ja toimintatavat sekä organisaatioiden hallinnolliset ja toiminnalliset yhteydet ovat leimanneet sitä, miten yksityismetsätalouden organisaatioiden asema on nähty ja toimintaympäristön haasteisiin on vastattu. Metsätalouden hallintomalli, jossa lainvalvonta, neuvonta ja liiketoiminta sekoittuvat keskenään, on merkinnyt huomattavia epäkohtia metsätaloudessa. Kantelija pystyi katsomaan tilannetta niin sanotusti ulkopuolisen silmin. Perinteisesti metsäalasta ovat olleet kiinnostuneita alan ammattilaiset itse, jolloin tilaisuutta kyseenalaistaa ja muuttaa vakiintuneita toimintamalleja ei ole saman lailla syntynyt. Yhteiskunta muuttuu ja toimintamalleja ja organisaatioita on muutettava ympäristön muuttuessa. Kantelu mahdollisti puuttumisen metsätalouden hallinnon rakenteisiin, mikä on aiemmin ollut poliittisesti vaikeaa. Komission myötävaikutus näytti olevan edellytys muutoksille. Samaan aikaan kantelu on konkreettinen esimerkki siitä, että yksilön toiminnalla voi olla laajaa yhteiskunnallista vaikutusta, sillä kantelu avasi kanavan keskustelulle ja ennen kaikkea kantelun myötä metsäkeskusten ja metsänhoitoyhdistysten ongelmallinen kaksoisrooli poistuu. Kantelun keskeisten tavoitteiden toteuduttua odotettavissa on, että metsähallinnon varojen käyttö rationalisoituu ja kilpailu metsäpalvelumarkkinoilla avautuu, mikä palvelee viime kädessä metsänomistajia.

Tällaisen alkuun vaatimattoman ja odottamattoman, mutta myöhemmin merkittäviä muutoksia aikaansaavan tapauksen tarkastelu osoittautui monimutkaiseksi kokonaisuudeksi, joka olisi vaatinut laaja-alaista eri näkökulmista katsovaa tutkimusta. Tapauksessa yhdistyi samanaikaisesti taloudellinen, juridinen ja yhteiskunnallinen näkökulma, joten tarkastelu tämän tutkielman puitteissa osoittautui lopulta melko rajalliseksi. Tapauksen tutkimus tällä tarkkuudella paljasti kuitenkin jotain toistuvaa ja yleistä ilmiöstä, josta pyrin edellä tekemään päätelmiä, vaikka mahdollisuutta varsinaisesti yleistykseen ei ollut. Tutkielman aihepiiri antaisi vastaisuudessa hyvät mahdollisuudet syvemmälle yhteiskunnalliselle, oikeustieteelliselle tai sosiologiselle tutkimukselle.

LÄHTEET

Alkio, M. & Wik, C. 2009. Kilpailuoikeus. Talentum, Helsinki. 1252 s.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen päätös 27.8.2007. Metsälakiin sisältyvien asetuksenantovaltuutuksien perustuslainmukaisuuden arviointi. Dnro 543/4/05.

Eriksson, M. 1994. Metsätalouden asiantuntijavalta Mera-kaudella. Teoksessa: Palo, M. ja Hellström, E. (toim.) 1993. Metsäpolitiikka valinkauhassa. Metsäntutkimuslaitoksen tiedonantoja 471: 251–269.

Euroopan komissio. 2006. Maa- ja metsätalouseläntalan valtioneutkea koskevat suuntaviivat vuosiksi 2007–2013 (2006/C 319/01). 33 s.

Euroopan komissio. 2007. Finnish Road Enterprise C7/2006. Euroopan komission päätös 11.12.2007.

Euroopan komissio. 2008. Asia: Valtioneutkei nro N 130a/2007 – Suomi. Tukei metsäalalle. Bryssel, K(2008)460 lopull. 12 s.

Hallinto 2013. Maa- ja metsätalouseläntöministeriö [viitattu 28.5.2013].
<http://www.mmm.fi/fi/index/etusivu/metsat/hallinto.html>.

Hetemäki, L., Harstela, P., Hynynen, J., Ilvesniemi, H. & Uusivuori, J. (toim.). 2006. Suomen metsiin perustuva hyvinvointi 2015. Katsaus Suomen metsäalan kehitykseen ja tulevaisuuden vaihtoehtoihin. Metlan työraportteja 26. 250 s.

Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. 2005. Tutki ja kirjoita. Gummerus kirjapaino Oy, Jyväskylä. 436 s.

Hokajärvi, R. 2012. Metsäsuunnitteluprosessin kehittäminen – yksityismetsien suunnittelutoiminta ja sen historiallinen kehitys muutoksen suuntaajana. Dissertationes Forestales 145. Akateeminen väitöskirja. Helsingin yliopisto. 50 s.

Hokajärvi, R., Hujala, T., Leskinen, L.A. & Tikkanen, J. 2009. Effectiveness of sermon policy instruments: Forest management planning practices applying the Activity Theory approach. *Silva Fennica* 43(5): 889–906.

Kangas, J. & Hänninen, H. 2003. Tilakohtainen metsäsuunnittelu – metsäpolitiikkaa vai metsänomistajan päätöstukea? *Metsätieteen aikakauskirja* 2/2003: 153–156.

Kasanen, M. & Heikkinen, H.I. 2012. Kolme näkökulmaa pohjoispohjanmaalaisten metsänomistajien valintoihin. *Metsätieteen aikakauskirja* 1/2012: 5–22.

Kilpailun pääosasto 2013. Euroopan komissio [viitattu 6.2.2013].
http://ec.europa.eu/dgs/competition/index_fi.htm.

Kilpailupolitiikka 2013. Työ- ja elinkeinöministeriö [Viitattu 27.3.2013].
<http://www.tem.fi/index.phtml?s=2388>.

Kilpailutyöryhmän loppuraportti. 2009. Metsätalouden edistämisorganisaatioiden kehittämishanke. Maa- ja metsätalousministeriö. 108 s.

Kilpailuvirasto. 2009. Epäilty määräävän markkina-aseman väärinkäyttö tilakohtaisten metsäsuunnitelmien tarjonnassa. Dnro 777/61/2006, 29.1.2009.

Kemera-tuet 2012. Metsäkeskus [viitattu 8.1.2013].
<http://www.metsakeskus.fi/kemera>.

Kujala, T. 2008. Kantelu yhteismarkkinoille soveltumattomista valtiontuista metsäorganisaatioille Suomessa. Euroopan komissiolle. 10.11.2008.

Kujala, T. 2009. Lausuma Suomen valtion komissiolle antaman vastauksen johdosta koskien asiaa CP 331/2008. Luonnos 1. 28.12.2009.

Kujala, T. 2011. Metsäalaa koskeva kantelu Euroopan komissiolle. Tiedote 8.11.2011.

Kujala, T. 2012a. Lausuma Suomen valtion komissiolle antaman 28.10.2011 päivätyn vastauksen johdosta koskien asiaa CP 331/2008. 30.1.2012.

Kujala, T. 2012b. Brysselin kone: EU Suomen metsissä. Radiohaastattelu. Yle Radio 1. <http://areena.yle.fi/radio/1917749>.

Kujala, T. 2013. Luento 18.4.2013. Metsäpolitiikan analyysi -kurssi. Metsätieteiden laitos. Helsingin yliopisto.

Laakso, T. 2009. Miten ja miksi suunnitellut metsien käytön rajoitukset ja metsälain uudistus tyrmättiin? Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2009: 275–293.

Laakso, T., Leppänen, T. & Määttä, T. 2003. Metsärikollisuus empiirisen oikeustutkimuksen kohteena. Asiantuntija-artikkeli. Defensor Legis 2003/4: 647–667.

Maa- ja metsätalousministeriö. 2009. Vastaus komission tietopyyntöön koskien asiaa CP 331/2008. 15.9.2009.

Maa- ja metsätalousministeriö. 2010a. Kansallinen metsäohjelma 2015 – Metsäalasta biotalouden vastuullinen edelläkävijä. Valtioneuvoston periaatepäätös 16.12.2010.

Maa- ja metsätalousministeriö. 2010b. Metsätalouden edistämisorganisaatioiden kehittämishanke 2009. Työryhmämuistio 2010:3. 38 s.

Maa- ja metsätalousministeriö. 2011a. Siemen- ja taimituotannon toimialajärjestelyt -työryhmän linjausmuistio. MMMO13:00/2011.

Maa- ja metsätalousministeriö. 2011b. Vastaus komission tietopyyntöön koskien asiaa CP 331/2008. 28.10.2011.

Markkula, V. 2005. Metsäalan yrittämisen liiketoimintaympäristö – alan toimijat ja markkinalähtöisen toiminnan kehittämisen ongelmat. Helsingin yliopisto, taloustieteen laitos. Selvityksiä 37. 31 s.

Metsäkeskus ja alueet 2012. Metsäkeskus [viitattu 8.1.2013].
<http://www.metsakeskus.fi/metsakeskus-ja-alueet>.

Metsänhoitomaksu 2013. Metsäkeskus [viitattu 17.5.2013].
<http://www.metsakeskus.fi/metsanhoitomaksu>.

Metsänhoitoyhdistyslaki 2013. Maa- ja metsätalousministeriö [viitattu 28.5.2013].
http://www.mmm.fi/fi/index/etusivu/metsat/hankkeet_tyoryhmat/metsanhoitoyhdistyslaki.html.

Metsänomistajan asialla 2013. Metsänhoitoyhdistykset [viitattu 9.1.2013].
http://www.mhy.fi/mhy/metsanomistajanasialla/fi_FI/index/.

Metsäntutkimuslaitos. 2010. Yksityismetsien palvelutuotanto on muuttumassa. Metlan uutiskirje 15.4.2010 [viitattu 25.5.2013].
<http://www.metla.fi/uutiskirje/mkl/2010-1/uutinen-3.htm>.

Metsäsuunnittelu ja neuvonta 2013. Maa- ja metsätalousministeriö [viitattu 25.4.2013].
http://www.mmm.fi/fi/index/etusivu/metsat/metsien_hoito_kaytto/metsasuunnittelu_neuvonta1.html.

Metsätalouden tuet 2012. Maa- ja metsätalousministeriö [viitattu 8.1.2013].
http://www.mmm.fi/fi/index/etusivu/metsat/metsien_hoito_kaytto/metsatalouden_tuet.html.

Metsätilastollinen vuosikirja 2012. Metla Metinfo tilastopalvelu [viitattu 28.8.2013].
<http://www.metla.fi/metinfo/tilasto/julkaisut/vsk/2012/index.html>.

Metz, A-M. 1994. Etujärjestöjen vaikutus Metsä 2000 -ohjelman syntyyn. Teoksessa: Palo, M. ja Hellström, E. (toim.) 1993. Metsäpolitiikka valinkauhassa. Metsäntutkimuslaitoksen tiedonantoja 471: 271–306.

Monti, G. 2007. EC Competition Law. Cambridge University Press, New York. 566 s.

Motta, M. 2004. Competition Policy. Theory and Practice. Cambridge University Press, New York. 616 s.

Mäenpää, O. 2008. Oikeus hyvään hallintoon. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut, Helsinki. 284 s.

Mäki, O. & Ripatti, P. 2010. Metsätalouden edistäminen ja sen toteuttamismahdollisuudet yrittäjävetoisesti. Metsätalouden kehittämiskeskus Tapio. 28 s.

- Nikinmaa, E. & Raitio, K. 2006. Konflikteista kestävyyttä. Teoksessa: Jalonen, R. ym. 2006. Uusi metsäkirja. Gaudeamus, Tampere. 382 s: 66–72.
- Niskanen, A., Donner-Amnell, J. & Miina, S. 2009. Perinteiset ajatustavat ovat este metsäsektorin uudistumiselle. *Futura* 3/09: 5–15.
- Näin käytät oikeuksiasi 2012. Euroopan komissio [viitattu 17.4.2013].
http://ec.europa.eu/eu_law/your_rights/your_rights_fi.htm.
- Ollonqvist, P. 1998. Metsäpolitiikka ja sen tekijät. Pitkä linja 1928–1997. Metsälehti Kustannus, Helsinki. 301 s.
- Organisaatiotyöryhmän loppuraportti. 2009. Metsätalouden edistämisen organisaatioiden kehittämishanke. Maa- ja metsätalousministeriö. 21 s.
- Ovaskainen, V., Aarnio, J. & Ollonqvist, P. 2004. Johdanto. Julkaisussa: Aarnio, J. (toim.). Julkinen tuki yksityismetsätaloudessa. Metsäntutkimuslaitoksen tiedonantoja 923: 7–11.
- Pajuoja, H. 1998. Julkinen tuki ja kilpailu metsäalalla. Metsätieteen aikakauskirja 2/1998: 264–267.
- Palo, M. 1993. Ympäristötietoisien metsäpolitiikan strategia. Teoksessa: Palo, M. ja Hellström, E. (toim.) 1993. Metsäpolitiikka valinkauhassa. Metsäntutkimuslaitoksen tiedonantoja 471: 307–467.
- Parikka, J. & Siikavirta, K. 2010. EU:n valtiotukisäännöt. Edita Publishing Oy, Helsinki. 168 s.
- Primmer, E. 2011. Luonnon monimuotoisuuden turvaaminen osaksi metsätaloutta – institutionaalisen sopeutumisen empiirinen tarkastelu. Metsätieteen aikakauskirja 2/2011: 163–166.
- Rantala, J. 2008. Tilaaja–tuottaja-malli ja metsätalouden julkisrahoitteinen palvelutuotanto. Metsätieteen aikakauskirja 2/2008: 97–115.
- Rantala, S. 2008. Metsätalouden toimintaympäristö. Teoksessa: Rantala, S. (toim.) Tapion taskukirja. 25. painos. Metsälehti Kustannus. 77–92.
- Rantala, T. 2002. Suomen metsiin kohdistuneen politiikan taustaideologiat. Teoksessa: Loukola, O., Lybäck, K. & Tervo, M. (toim.) 2002. Arvot, ympäristö ja teknologia – Yhteiskunnallisten toimien uudet oikeutukset. Yliopistopaino, Helsinki. 293 s.
- Rieppo, K. (toim.). 2010. Kasvun eväät metsä- ja puualan pienyrityksille. TTS:n julkaisuja 406. 76 s.
- Riihinen, P. & Järveläinen, V.-P. 2004. Johdatus metsäpolitiikan analyysiin. Silva Carelica 41, Joensuun yliopisto. 84 s.

Saaranen-Kauppinen, A. & Puusniekka, A. 2006. KvaliMOTV – Menetelmäopetuksen tietovaranto. Yhteiskuntatieteellinen tietovarasto. Tampere [viitattu 29.11.2012]. <http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/>.

Saarin, V-M. 2012. Metsäpalveluiden kehittäminen ja kasvumahdollisuudet. Metsätieteen aikakauskirja 2/2012: 100–103.

Saastamoinen, K. 1998. Eurooppalainen liberalismi. Atena Kustannus, Juva. 262 s.

Salminen, A. 2011. Mikä kirjallisuuskatsaus? Johdatus kirjallisuuskatsauksen tyypeihin ja hallintotieteellisiin sovelluksiin. Opetusjulkaisu 62. Vaasan yliopiston julkaisuja.

Services of general economic interest 2013. Euroopan komissio [viitattu 3.6.2013]. http://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/public_services_en.html.

Sinkkonen, E., Tervo, M., Mäkinen, P. & Kohonen-Sande, S. 2008. Liiketoimintamallien resurssiperusteinen kilpailu metsäpalveluiden markkinoilla. Tutkimusraportteja 52. Helsingin yliopisto, Metsäekonomian laitos. 59 s.

Tahvonen, O. 2006. Puuntuotannollinen vai taloudellinen kestävyys? Teoksessa: Jalonen, R. ym. 2006. Uusi metsäkirja. Gaudeamus, Tampere: 45–53.

Talousarvioesitys 2013. Hallituksen esitys Eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2013. 17.9.2012. Valtiovarainministeriö [viitattu 11.1.2013]. http://budjetti.vm.fi/indox/tae//2013/hallituksenEsitys_tae_2013.jsp.

Tapio 2013a. Tapio [viitattu 9.1.2013]. <http://www.tapio.fi/tapio>.

Tapio 2013b. Lehdistötiedote [viitattu 26.9.2013]. <http://www.tapio.fi/lehdistotiedotteet?id=33319164>.

Tapion vuositilastot 2011. Metsätalouden kehittämiskeskus Tapio [viitattu 11.1.2013]. http://www.metsavastaa.net/files/metsavastaa/Tilastot/Vuositilastot_2011_net2.pdf.

Tuomi, J. & Sarajärvi, A. 2002. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Tammi, Helsinki. 182 s.

Tuominen, A. 2010. Katovuosista biotalouteen, 1860–2010. Maa- ja metsätalousministeriö 150 vuotta. Maa- ja metsätalousministeriö. 56 s.

Työ- ja elinkeinoministeriö. 2010. Metsäalan yritysten toimintamahdollisuuksien kehittäminen. Työryhmän kehittämis ehdotukset 19.3.2010. Metsäalan strateginen ohjelma. 5 s.

Vaara, L. 2010. Tehottomuutta, terroria ja tiedotusta maan metsissä. Metsätalouden ja sen yhteiskunnallisen toimintaympäristön kehitys. Taloustieto Oy, Helsinki. 298 s.

Valtion hallintojärjestelmä 2012. Suomi.fi [viitattu 9.1.2013].
http://www.suomi.fi/suomifi/suomi/valtio_ja_kunnat/valtion_hallintojarjestelma/index.html.

Valtion tuet yksityismetsätaloudelle 2012. Metsävastaa.net [viitattu 28.1.2013].
http://www.metsavastaa.net/valtion_tuetyksityismetsataloudelle.

Valvonta 2013. ELY-keskus [viitattu 23.5.2013]. http://www.ely-keskus.fi/web/ely/valvonta#.UZ5jkdjm_5U.

Vedung, E. 1998. Policy Instruments: Typologies and Theories. Teoksessa: Bemelmans-Videc, M.-L., Rist, R. & Vedung, E. (toim.). Carrots, Sticks and Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation. Transaction Publishers, New Brunswick. 280 s.

Viitala, J. 2004. Metsäpolitiikan valtaa ja vääntöä – 1970-luvulta 2000-luvun tarpeisiin. Tietosanoma, Pieksämäki. 282 s.

Viitala, J. 2006. Metsänhoitoyhdistysten 100 vuotta. Tietosanoma Oy, Keuruu. 455 s.

Valtiovarainministeriö. 2008. Metsäkeskusten integroimista muuhun aluehallintoon valmistelevan työryhmän raportti 30.9.2008. Aluehallinnon uudistamishanke.

Valtiovarainministeriö. 2009. Valtion liikelaitosmallin soveltuvuus yhteismarkkinoilla. VM julkaisuja, hallinnon kehittäminen 41/2009. 207 s.

Välillinen julkishallinto 2012. Suomi.fi [viitattu 9.1.2013].
http://www.suomi.fi/suomifi/suomi/valtio_ja_kunnat/valillinen_julkishallinto/index.html.

Yksityismetsätalouden tilastot 2013. Metsävastaa.net [viitattu 11.1.2013].
http://www.metsavastaa.net/yksityismetsatalouden_tilastot.

Tiedotusvälinemateriaali

HS 19.9.2003. Epäiltyjä metsärikoksia jää paljon selvittämättä. Helsingin Sanomat, kotimaa.

HS 22.9.2003. Metsärikos kannattaa lähes aina. Helsingin Sanomat, pääkirjoitukset.

HS 25.9.2003. Epäily ei aina merkitse metsärikosta. Helsingin Sanomat, mielipide

HS 14.12.2003. Tapasimme Tero Laakson. Metsärikos kannattaa lähes aina. Helsingin Sanomat, ihmiset.

HS 4.6.2008. Rakenteelliset epäkohdat metsäongelmien taustalla. Punkari, J. Helsingin sanomat, mielipide.

HS 8.10.2009. UPM vaatii selkeyttä metsäorganisaatioiden työnjakoon. Helsingin sanomat, talous.

HS 15.10.2009. Valtio yrittää ujuttaa kilpailua metsäpalveluiden markkinoille. Helsingin sanomat, talous.

HS 30.1.2010. Kantelija patistaa EU:ta puuttumaan Suomen metsälakeihin. Helsingin sanomat, talous.

HS 25.5.2012. Valtio poistaa pakollisen metsänhoitomaksun. Helsingin sanomat, talous.

HS 27.5.2012. Omistajasta tulee oman metsänsä isäntä. Helsingin sanomat, sunnuntai.

HS 18.1.2013. Metsänhoidon maailma ei ole mustavalkoinen. Eini, A. Helsingin sanomat, mielipide.

Virallislähteet

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/18/EY julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta. 2004. Euroopan unionin virallinen lehti. FI 30.4.2004.

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto. 2010. Euroopan unionin virallinen lehti. FI 30.3.2010. 154 s.

HL 434/2003. Hallintolaki [viitattu 13.2.2013].
<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2003/20030434>.

JulKL 621/1999. Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta [viitattu 17.6.2013].
<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990621>.

KonkL 120/2004. Konkurssilaki [viitattu 17.6.2013].
<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2004/20040120>.

Laki 109/2003. Yhteismetsälaki [viitattu 9.1.2013].
<http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2003/20030109>.

Laki 1093/1996. Metsälaki [viitattu 9.1.2013].
<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1996/19961093>.

Laki 1096/1996. Luonnonsuojelulaki [viitattu 9.1.2013].
<http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/1996/19961096>.

Laki 1114/1999. Laki Metsäntutkimuslaitoksesta [viitattu 9.1.2013].
<http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/1999/19991114>.

Laki 1378/2004. Laki Metsähallituksesta [viitattu 9.1.2013].
<http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2004/20041378>.

Laki 1474/1995. Laki metsäkeskuksista ja metsätalouden kehittämiskeskuksesta [viitattu 20.12.2012]. <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/1995/19951474>.

Laki 300/2001. Laki eräiden valtion tukea koskevien Euroopan yhteisöjen säännösten soveltamisesta [viitattu 6.2.2013].
<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2001/20010300>.

Laki 418/2011. Laki Suomen metsäkeskuksesta [viitattu 20.12.2012].
<http://www.finlex.fi/fi/laki/smur/2011/20110418>.

Laki 523/1999. Henkilötietolaki [viitattu 17.6.2013].
<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990523>.

Laki 534/1998. Laki metsänhoitoyhdistyksistä [viitattu 18.12.2012].
<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1998/19980534>.

Laki 544/2007. Kestävän metsätalouden rahoituslaki [viitattu 9.1.2013].
<http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2007/20070544>.

MMMa 1234/2010. Valtioneuvoston asetus metsien kestävästä hoidosta ja käytöstä [viitattu 9.1.2013]. <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2010/20101234>.

MMMa 1069/2012. Maa- ja metsätalousministeriön asetus Suomen metsäkeskuksen julkisen palvelun yksikön suoritteiden maksullisuudesta [viitattu 9.6.2013].
<http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2012/20121069>.

MMMa 429/2012. Maa- ja metsätalousministeriön asetus vuoden 2012 metsänhoitomaksun perusteesta [viitattu 18.12.2012].
<http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2012/20120429>.

PL 731/1999. Suomen perustuslaki [viitattu 17.5.2013].
<http://www.finlex.fi/fi/laki/smur/1999/19990731>.

TEMa 89/2011. Valtioneuvoston asetus valtiontukien ilmoittamisessa komissiolle noudatettavista menettelyistä [viitattu 6.2.2013].
<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2011/20110089>.

YL 503/1989. Yhdistyslaki [viitattu 17.5.2013].
<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1989/19890503>.